



Les complémentarités  
entre les zones urbaines et rurales  
pour la promotion de l'emploi  
et l'intégration sociale

Rat der Gemeinden und Regionen Europas  
Council of European Municipalities and Regions  
Europæiske kommuners og regioners råd  
Consejo de municipios y regiones de Europa  
Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa  
Raad der Europese gemeenten en regio's  
Conselho dos municípios e regiões da Europa  
Conseil des communes et régions d'Europe



## Séminaire

### Les complémentarités entre les zones urbaines et rurales pour la promotion de l'emploi et l'intégration sociale

#### AVEC LA PARTICIPATION DE :

- Catherine de Borchgrave,  
Responsable d'unité,  
Association européenne pour l'Information sur le Développement Local (AEIDL)
- Gerhard Bräunling,  
Administrateur, DG de l'Emploi et des Affaires Sociales,  
Commission Européenne
- Patrick Gates,  
Chargé de la Régénération Communautaire,  
Partenariat du Centre Ville de Dublin
- Jussi Merikallio,  
Directeur du Département des Services Sociaux,  
Ville de Helsinki (FIN)
- Jorma Palola,  
Représentante permanente,  
Association des Autorités Locales et Régionales Finnoises, Bruxelles
- Dr. Matthias Schulze-Böing,  
Chef du département pour l'emploi, les statistiques et affaires européennes,  
Commune de Offenbach (D), et Président de la Commission sur l'Emploi  
et les Affaires Sociales du CCRE
- Prof. Dr. Rolf-Ulrich Sprenger,  
Directeur du département Environnemental, Régional et de l'Economie des transports,  
à l'Institut IFO pour la recherche économique à Munich
- Paul Williams, Directeur du Renouveau Rural du Comté,  
Conseil du Comté de l'Essex (RU)

# Sommaire

|   |       |
|---|-------|
| INTRODUCTION .....  | p. 4  |
| <i>Jorma Palola</i> , Représentante Permanente<br>Association des Autorités Locales et Régionales finlandaises (AFLRA)  |       |
| PARTIE 1 .....  | p. 6  |
| Premières réflexions sur un développement urbain et rural équilibré<br>dans la promotion de l'emploi et de l'intégration sociale  |       |
| 1. Introduction .....   | p. 6  |
| 2. Définition des relations urbaines-rurales et développement<br>d'indicateurs pour une recherche approfondie .....   | p. 7  |
| 3. Comment mettre en œuvre des politiques urbaines et rurales équilibrées<br>pour la promotion de l'emploi et de l'intégration sociale ? .....  | p. 8  |
| PARTIE 2 .....  | p. 11 |
| Exposés des Orateurs  |       |
| SESSION 1   |       |
| Promouvoir l'emploi dans les zones urbaines et rurales : quelques études de cas .....   | p. 11 |
| Mesures pour faire face au chômage à long-terme dans les zones urbaines<br>et rurales : exemples de bonne pratique en Allemagne .....   |       |
| <i>Matthias Schulze-Böing</i> , Responsable du département pour l'emploi,<br>les statistiques et les Affaires européennes, Commune d'Offenbach (D),<br>et président du Comité du CCRE sur l'Emploi et les Affaires sociales |       |
| Emploi rural en Essex : résoudre les conséquences du chômage en Essex .....   |       |
| <i>Paul Williams</i> , Directeur du Renouveau Rural du Comté,<br>Conseil du Comté de l'Essex (RU)   |       |
| SESSION 2   |       |
| Intégration sociale dans les zones urbaines et rurales : quelques études de cas .....   | p. 16 |
| Introduction .....  |       |
| <i>Jorma Palola</i> , Représentante Permanente<br>Association des Autorités Locales et Régionales finlandaises (AFLRA) (FIN)  |       |

|   |       |
|---|-------|
| Lutter contre l'exclusion sociale dans la ville d'Helsinki .....  | p. 17 |
| <i>Jussi Merikallio</i> , Directeur du Département des Services Sociaux, ville d'Helsinki (FIN)   |       |
| Intégration sociale en Carélie du Nord une vie sans drogues - un projet en cours .....  | p. 18 |
| <i>Jorma Palola</i> , Représentante Permanente, AFLRA (FIN)   |       |
| Le rôle du développement local pour relever les défis du chômage et de l'intégration sociale : l'initiative EQUAL .....   | p. 19 |
| <i>Gerhard Bräunling</i> , Administrateur, DG de l'Emploi et des Affaires sociales, Commission européenne   |       |
| <b>SESSION 3</b>  |       |
| Partenariats, mise en réseau et gestion de projet .....   | p. 21 |
| <b>Introduction</b>   |       |
| Créer et diriger des partenariats : comment ça marche ? « L'expérience de l'Essex » .....   | p. 21 |
| <i>Paul Williams</i> , Directeur du Renouveau Rural du Comté, Conseil du Comté de l'Essex (RU)  |       |
| Partenariats de mise en réseau dans les zones rurales (LEADER) .....  | p. 21 |
| <i>Catherine de Borchgrave</i> , Responsable d'unité : Organisation des Evénements, Association européenne pour l'Information sur le Développement Local (AEIDL)                |       |
| Intégration sociale et économique par le biais d'un développement local de zone : le Partenariat du Centre Ville de Dublin .....  | p. 22 |
| <i>Patrick Gates</i> , Chargé de la Régénération Communautaire, Partenariat du Centre Ville de Dublin (IRL)   |       |
| Initiatives territoriales ascendantes .....   | p. 23 |
| <i>Rolf-Ulrich Sprenger</i> , Directeur du Département environnemental, régional et de l'économie des transports, à l'Institut pour la Recherche économique de Munich (IFO) (D) |       |
| RÉFÉRENCES, OUVRAGES POUR UNE LECTURE APPROFONDIE .....   | p. 24 |

# Introduction

Jorma Palola, Représentante Permanente, Association des Autorités Locales et Régionales finlandaises (AFLRA)

Ce séminaire, organisé conjointement par le CCRE et l'Association des Autorités Locales et Régionales finlandaises, a cherché à rassembler deux domaines de travail majeurs du CCRE : l'emploi et la politique sociale avec la politique de cohésion. Ces domaines ont abordé le thème commun des complémentarités entre zones urbaines et rurales dans la promotion de l'emploi et de l'intégration sociale. Les représentants des autorités régionales, du monde universitaire et de la Commission européenne ont participé à cet événement.

La mondialisation, la politique de marché interne de l'UE ainsi que l'élargissement affectent tous profondément le bien-être économique et social. L'emploi, l'intégration sociale et le développement régional, les principaux sujets de ce séminaire, sont en effet essentiels au bien-être de tous les citoyens. Il est donc important de souligner que ces domaines sont étroitement interconnectés. Le rôle des autorités locales et régionales est également fondamental dans l'application pratique de ces domaines politiques. Les entités élues démocratiquement ont un rôle spécifique afin de traduire les initiatives de l'UE en actions locales et de canaliser les besoins locaux et régionaux en une prise de décision au niveau national et de l'UE. On observe donc une zone commune significative entre ces différents domaines politiques.

Des problèmes d'emploi et d'intégration sociale peuvent avoir des caractéristiques rurales et urbaines spécifiques. Il est néanmoins évident que ces problèmes sont interdépendants. Ainsi, en Finlande, les conséquences de l'abus de drogue sont souvent visibles sur les villes elles-mêmes et les communautés rurales qui les entourent. Il s'agit d'un symptôme des interrelations entre les problèmes urbains et ruraux qui doit être évoqué aujourd'hui. Ces problèmes soulèvent ainsi une autre question : comment créer des politiques de soutien mutuel et des mesures pratiques de mise en oeuvre afin de parvenir à un développement rural et urbain équilibré.

Le fait que l'Union européenne révisé actuellement ses politiques pour l'emploi, ainsi que ses politiques sociale, agricole et de cohésion, dans la perspective de l'élargissement à venir, donne une pertinence et un contexte spécifiques aux débats de ce jour. Au cours des mois à venir, les Etats membres débattront et décideront de nombreux plans et objectifs nationaux affectant des politiques de l'UE particulières.

Le Groupe de Travail sur la Cohésion du CCRE travaille sur la politique de cohésion et le développement régional, tout en examinant le besoin d'un développement urbain et rural équilibré au sein de l'Union européenne.

Le Groupe de travail sur la Cohésion du CCRE travaille sur la politique de cohésion et le développement régional, en examinant le besoin d'un développement rural et urbain équilibré au sein de l'Union européenne. Il évalue également la façon dont les régions auront besoin de développer leurs avantages comparatifs au cours de la prochaine période post 2006 de fonds structurels.

La Commission sur l'Emploi et la Politique sociale du CCRE travaille également en ce sens. En octobre 2001, une conférence du CCRE s'est tenue sur la méthode de Coordination Ouverte. La Coordination Ouverte est un processus de retour réciproque d'informations de planification, de comparaison et d'ajustement des politiques des Etats membres de l'UE. Tout cela est effectué sur la base d'objectifs communs.

La Méthode de Coordination Ouverte conduit aux Plans d'Action Nationale (NAPS) qui se traduisent ensuite par de nouvelles directives dans les domaines de l'emploi ou de l'intégration sociale. Le CCRE considère la Méthode de Coordination Ouverte comme un instrument ayant la

capacité de relier la stratégie européenne à l'innovation sur le terrain. Il s'agit d'un moyen par lequel les autorités locales et régionales sont confrontées au problème de l'influence du résultat politique. L'emploi et l'intégration sociale sont des sujets de grande préoccupation pour le gouvernement local. Il faut de plus ajouter que les autorités locales ont développé de nouvelles formes de gouvernance au sein de leur territoire afin de diriger des actions innovantes dans les domaines de l'emploi et de l'intégration sociale.

Ce séminaire se concentre sur la manière de favoriser un développement équilibré des zones urbaines et rurales dans les domaines de l'emploi et de l'intégration sociale. La première partie de ce séminaire porte sur l'emploi, la deuxième sur l'intégration sociale et la troisième sur la coordination des approches du gouvernement local et régional dans la promotion de l'intégration sociale et l'emploi dans les zones urbaines et rurales. L'accent est mis sur une approche ascendante. Le séminaire a observé des exemples pratiques et les débats ont cherché à dégager des thèmes communs.

## PARTIE 1

# Premières réflexions sur un développement urbain et rural équilibré dans la promotion de l'emploi et de l'intégration sociale

## 1. Introduction

*Un développement urbain et rural équilibré est un élément fondamental à considérer dans la gestion de l'emploi et de l'intégration sociale. Il doit donc être davantage pris en compte dans les programmes post-2006 financés par l'UE. Alors que différents contextes sociaux prédominants, le développement urbain et rural n'existe plus de manière isolée, et les mesures pratiques prises pour faire face à ces problèmes sont souvent identiques. La coopération et la coordination entre le gouvernement local dans les villes et les zones rurales peuvent contribuer à des solutions mutuellement bénéfiques et peuvent améliorer les conditions de vie de la population dans ces deux types de zones.*

### 1.1. INTERDÉPENDANCES ENTRE ZONES URBAINES ET RURALES

De manière traditionnelle, les zones urbaines et rurales ont souvent été perçues comme des zones exclusives. Les projets de fonds structurels de l'UE n'ont, à l'heure actuelle, placé aucun accent particulier sur l'intégration des différents processus pour l'emploi et l'intégration sociale dans les zones urbaines et rurales. Néanmoins, les interdépendances entre ces dernières ont toujours existé et leur complexité a augmenté au cours de ces dernières décennies. Cette relation d'une complexité croissante entre zones urbaines et rurales est provoquée par une mobilité et une accessibilité accrues entre la ville et la campagne.

En effet, les interdépendances entre zones urbaines et rurales peuvent être décrites en termes de flux de population, tels que le mouvement des personnes à la recherche d'un emploi, d'une éducation et d'une formation ou de loisirs. Il est également évident que ces interdépendances peuvent être décrites en termes structurels.

Les interdépendances entre les zones urbaines et rurales diffèrent d'une région à l'autre et

dépendent du contexte spatial et structurel dans leurs zones respectives.

### 1.2. VERS UNE APPROCHE COMPLÉMENTAIRE

La coopération entre les zones urbaines et rurales doit créer des avantages sociaux et économiques globaux. Ces zones peuvent être des compléments précieux les unes pour les autres. Ainsi, les zones urbaines et rurales peuvent profiter et apprendre les unes des autres notamment en ce qui concerne les outils et processus utilisés pour aborder l'exclusion sociale et le chômage.

La coopération et les processus d'apprentissage complémentaires peuvent être encouragés à travers les réseaux de zones rurales et urbaines. Ces réseaux peuvent être de nature régionale, inter-régionale ou trans-nationale, et peuvent aider à créer un développement économique et social plus homogène. Néanmoins, des moyens de coopération entre les zones rurales et urbaines pourraient différer en fonction des relations spatiales et structurelles changeantes entre ces deux zones.

## 2. Définir les relations urbaines-rurales et développer des indicateurs de recherche approfondie

### 2.1. LA DIFFICULTÉ D'ÉVALUER LE PHÉNOMÈNE URBAIN-RURAL

Les précédentes définitions scolaires ont été considérées comme suffisantes pour fournir une image cohérente des distinctions entre zones rurales et urbaines. Aujourd'hui néanmoins, ces différences entre zones rurales et urbaines sont moins nettes et des limites existent aux théories qui ont été appliquées jusqu'à maintenant. Il semblerait qu'aucune approche unique ne fournisse une définition exacte et le problème de définir ce qui est « urbain » et « rural » demeure.

Une nouvelle approche de classification des zones urbaines et rurales a été récemment présentée par le Réseau d'Observation Spatiale Européen dans son premier rapport provisoire<sup>(1)</sup>, dans lequel il suggérait qu'une distinction soit faite entre :

- les régions dominées par une grande ville ;
- les régions polycentriques ayant une densité urbaine et rurale élevée ;
- les régions polycentriques ayant une densité urbaine élevée ;
- les réseaux de petites villes ;
- les zones rurales éloignées.

Cette classification illustre en premier lieu la complexité des différents modèles de relations entre zones urbaines et rurales. Il a, d'autre part, été souligné que celle-ci se base sur la définition de l'agglomération physique (c'est-à-dire la densité de population et/ou l'utilisation du sol) et non sur une définition plus fonctionnelle pouvant potentiellement inclure des relations plus complexes au sein des territoires.

### 2.2. INDICATEURS D'ANALYSE DES RELATIONS URBAINES-RURALES

Afin de pouvoir analyser les relations urbaines-rurales, des indicateurs territoriaux ainsi que des typologies capables d'identifier et de mesurer les tendances de développement et de contrôler les évolutions politiques vers une politique plus équilibrée et polycentrique de l'UE doivent être développés.

A ce jour, le réseau EPSON a dressé une liste exhaustive d'indicateurs qui servent de base pour la sélection d'indicateurs, en fonction des différentes exigences de l'étude. Ces indicateurs ont été répartis en trois catégories.

- Indicateurs de base pour les premiers tests de la délimitation des régions urbaines et rurales.
- Indicateurs pour l'analyse quantitative de l'évolution urbaine et rurale et relations entre ces zones.
- Indicateurs pour l'analyse qualitative dans des études de cas.

Une analyse approfondie serait nécessaire afin d'affiner la qualité des indicateurs qui pourraient être utilisés.

---

1. Le premier rapport provisoire complet du Réseau européen d'observation spatiale peut être obtenu sur [www.espon.lu](http://www.espon.lu)

### 3. Comment mettre en œuvre des politiques urbaines et rurales équilibrées pour la promotion de l'emploi et l'intégration sociale ?

#### 3.1. LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE ET POUR LA PROMOTION DE L'EMPLOI DANS LES ZONES RURALES ET URBAINES DOIVENT SE SOUTENIR MUTUELLEMENT

- Le développement rural et urbain est effectué en étroite interaction et présente des avantages réciproques. Une répartition équilibrée des opportunités pour l'emploi est essentielle à un développement durable des zones urbaines et rurales. Les futurs programmes de fonds structurels doivent encourager un développement régional durable et intégré, une consolidation urbaine, la croissance des villes petites et moyennes et le développement rural durable en créant des projets exigeant une main d'œuvre importante, une formation pour les emplois non agricoles. Ces programmes doivent également garantir l'existence d'un transport efficace, de communications et d'autres infrastructures essentielles. Enfin, la décentralisation de l'administration des dépenses, des impôts et des services doit être envisagée afin de faciliter le développement local.
- D'autre part, le chômage à long terme et l'expérience de l'exclusion sociale diffèrent en fonction des zones urbaines et des zones rurales. Néanmoins, les mesures pratiques prises pour résoudre ces problèmes sont largement identiques, bien que les opportunités d'emploi puissent grandement différer. Les outils et mesures utilisés dans les projets précédents et actuels URBAN et LEADER pour l'emploi local ont ainsi présenté de grandes similarités : ils prennent en compte les conditions locales, les ressources, les réseaux, les organisations civiques et l'existence d'installations de communauté locale. Les communes urbaines et rurales pourraient prendre en compte les expériences des autres dans la prévention du chômage à long terme et l'exclusion sociale.
- De plus, les opportunités offertes par les nouvelles technologies afin de garantir un emploi dans les communes rurales et urbaines doivent

être examinées. Le télétravail et d'autres nouvelles formes d'emploi pourraient ainsi aider à créer de nouveaux emplois et fournir des opportunités pour de nouvelles manières de travailler. Le télétravail fournit également des opportunités aux salariés actuels.

#### 3.2. LA MÉTHODE OUVERTE DE COORDINATION : UN OUTIL D'UN DÉVELOPPEMENT URBAIN ET RURAL ÉQUILIBRÉ

- Comme cela a déjà été évoqué, une approche « taille unique pour tous » ne résoudrait pas les problèmes de l'exclusion sociale et de l'emploi dans les villes et la campagne, dans la mesure où la situation varie d'une zone à une autre. Des facteurs culturels et des différences dans l'environnement physique compliquent encore les comparaisons. Néanmoins, il est très important de débattre parallèlement des problèmes liés au développement rural et urbain, afin de pouvoir évaluer comment se complètent les actions de l'UE dans ces domaines. L'exclusion sociale ainsi que le chômage exigent une analyse rigoureuse afin de pouvoir évaluer les problèmes souvent complexes provoqués par ces phénomènes.
- La méthode ouverte de coordination, telle qu'elle a été initiée par les Sommets du Luxembourg et de Lisbonne, est par conséquent un outil important de lutte contre l'exclusion sociale et le chômage à long terme dans les zones urbaines et rurales. Ses méthodes et approches doivent donc être développées plus avant.
- De plus, les associations nationales des autorités locales et régionales doivent être impliquées dans la mise en place de plans d'action nationaux, dans la mesure où celles-ci sont souvent des acteurs clefs dans la mise en œuvre des programmes pour l'emploi et possèdent une vaste connaissance de ces sujets. De même, le CCRE, étant leur représentant européen, doit être consulté dans la définition et l'élaboration d'une Stratégie européenne en faveur de l'emploi.

- Dans ce cas, le benchmarking constitue un outil utile et essentiel pour la promotion des programmes pour l'emploi et l'intégration sociale aux niveaux local et régional. La disponibilité de données comparatives ou d'informations sur l'échange d'expériences concernant d'une part les caractéristiques particulières des problèmes sociaux dans les communautés rurales et urbaines, et d'autre part les approches pour la résolution de ceux-ci, peut contribuer au développement d'approches mutuellement complémentaires dans différents secteurs de politiques. Il est donc essentiel de développer davantage les outils appliqués ici afin de rendre le benchmarking plus adaptable aux besoins spécifiques des différents domaines et de permettre simultanément la coordination d'un développement rural et urbain équilibré.

L'Audit Urbain a généré un grand nombre d'informations sur les problèmes et les sujets de développement des villes. Bien qu'il soit essentiel de contrôler le développement des grandes villes, l'Audit urbain doit être étendu pour inclure les villes de taille moyenne. De plus, afin d'améliorer l'équilibre urbain-rural, les informations doivent être étudiées du point de vue des régions/zones rurales adjacentes aux villes. Les villes de taille petite et moyenne sont des centres importants dans les zones à prédominance rurale. Elles doivent bénéficier de davantage de soutien afin de maintenir la viabilité de la campagne environnante.

### 3.3. LA GOUVERNANCE, LA MISE EN RÉSEAU ET LE PARTENARIAT : DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU DÉVELOPPEMENT RURAL ET URBAIN

- En gardant à l'esprit le principe de subsidiarité, il devrait être plus largement reconnu que les autorités locales et régionales sont au premier plan de la gestion de l'exclusion sociale et du chômage et qu'elles ont un rôle essentiel pour trouver des solutions pratiques et immédiates. Cela a déjà été démontré par les programmes URBAN et LEADER où les communes sont souvent les principaux acteurs des processus de mise en œuvre.
- La politique de cohésion doit promouvoir et renforcer les rôles des autorités locales et régionales afin de développer davantage son objectif

d'intégration sociale et de diffuser les meilleures pratiques. La planification spatiale régionale, de même que la création et le test des nouvelles formes institutionnelles et instruments de politique qui intègrent des préoccupations urbaines et rurales peut permettre un meilleur développement économique de ces deux types de zones. Seule une stratégie de réseau complète et intégrée peut faire face aux problèmes urbains et ruraux. Cela doit également être la nature d'une politique européenne urbaine et rurale, par opposition à une approche sectorielle.

- Le partenariat et la mise en réseau entre des zones urbaines et rurales doivent non seulement être promus au niveau régional mais également aux niveaux inter-régional et trans-national. Des exemples de ce type de coopération ont déjà été fournis par les programmes INTERREG. Des réseaux entre des zones urbaines et rurales, particulièrement au niveau de l'UE, pourraient également faciliter un apprentissage mutuel.

### 3.4. LA PAC POURRAIT MARQUER LA CRÉATION D'UN DÉVELOPPEMENT RURAL PLUS DIVERSIFIÉ

- Le changement d'orientation vis-à-vis du développement rural a été fortement marqué dans les préparations de la réforme de la politique agricole commune (PAC). En effet, la PAC, telle qu'elle est actuellement constituée, n'est pas durable ni au sein de l'Union européenne ni au niveau mondial. Il est par conséquent nécessaire d'inclure des mesures de développement extérieures à l'agriculture au sein de ces programmes et de soutenir l'expérience dont les zones rurales bénéficient dans le développement d'activités économiques non agricoles ou autres développements ruraux.
- Les opportunités de création de petites et moyennes entreprises durables et viables dans les zones rurales doivent être soutenues. Ces entreprises contribuent en effet à un développement équilibré des zones rurales et de leurs villes principales. Des leçons doivent être tirées des expériences précédentes avec l'Article 33, de façon à inclure plus largement des mesures de développement extérieures à l'agriculture et aux forêts dans cette forme d'aide. Cela signifierait que les petites entreprises en zones rurales bénéficieraient d'un soutien, même si elles ne

sont pas directement liées à l'agriculture. L'extension de l'initiative LEADER+ et l'affectation de ressources à celui-ci servirait également cet objectif.

- Une simplification de la législation sur le développement rural, sa mise en œuvre et les exigences de paiement représente un objectif central pour renforcer le deuxième pilier<sup>(2)</sup>. Cela signifierait une délégation accrue de la prise de décision aux Etats membres et aux régions afin de leur permettre de mieux répondre aux besoins locaux.

### 3.5. L'IMPORTANCE DE L'AMÉLIORATION DU TRANSPORT ET DE L'ACCESSIBILITÉ

- Le développement de Réseaux Trans-Européens (RTE) de transport fournit une perspective sur la manière dont les zones rurales et centres de croissance urbains peuvent bénéficier d'une

attention. Les Réseaux Trans-Européens donnent également aux régions plus périphériques de l'UE la possibilité de jouir d'un accès rapide et efficace aux transports, améliorant ainsi leur compétitivité économique. Les correspondances de transports représentent un facteur essentiel dans le développement des zones urbaines et rurales. Afin d'obtenir un développement plus homogène des régions, la promotion et le développement de réseaux de transports régionaux complémentaires pourrait aider à améliorer le développement urbain et rural.

- Les structures économiques des villes petites et moyennes jouent un rôle fondamental dans la viabilité de la région dans son ensemble. De plus, l'amélioration de l'accessibilité augmenterait les avantages inhérents de ces zones, leur donnant ainsi un meilleur point de départ pour l'installation de nouvelles entreprises et la création d'emplois.

---

2. NdT : voir plus loin dans le document les significations des « piliers »

## PARTIE 2 Exposés des Orateurs

### SESSION 1

## Promotion de l'emploi dans les Zones urbaines et rurales : quelques études de cas

Animateur : Matthias Schulze-Böing

### ■ Mesures pour faire face au chômage à long-terme dans les zones urbaines : exemples de bonne pratique en Allemagne

Matthias Schulze-Böing, Chef du département pour l'emploi, les statistiques et affaires européennes, Commune de Offenbach (D), et Président de la Commission sur l'Emploi et les Affaires Sociales du CCRE

*L'article donne une vue d'ensemble du point de vue allemand sur les mesures pour faire face au chômage à long terme et présente quelques exemples sur la manière dont les autorités locales gèrent ce problème. En Allemagne, pendant plus de 25 ans, les autorités locales ont dû faire face à des dépenses croissantes de prestations sociales, qui représentent environ 40 % du budget annuel. Cela s'est à son tour traduit par un certain nombre de programmes locaux innovants en faveur de l'emploi. Néanmoins, la conclusion montre qu'il est nécessaire de rassembler plus étroitement ces différentes pratiques afin de créer des réseaux de coopération entre les autorités locales.*

Une caractéristique spécifique de la structure allemande de l'Etat providence est ce que l'on appelle le *système dual*. Il comprend d'une part une administration centralisée pour la politique du marché du travail avec des agences pour l'emploi dans toutes les régions, régies par des agences fédérales avec des agences pour l'emploi dans tous les Länder. Les autorités locales sont d'autre part responsables des problèmes de bien-être social. Les petites villes, frappées par des taux de chômage élevés, peuvent également avoir un pourcentage élevé de bénéficiaires d'aides sociales. De graves problèmes financiers en sont donc souvent la conséquence. Comme dans le cas de la ville d'Offenbach sur le Main, l'expérience dans le cadre de ce système social peut mener à une quasi-faillite. Près de 40 % des dépenses publiques des autorités locales sont actuellement dépensés pour les avantages sociaux.

Cette situation a été une des raisons pour que les autorités locales lancent des initiatives en

faveur l'emploi, au niveau local, à la fin des années 80 et dans les années 90. Plus de 400 000 personnes en Allemagne sont donc aujourd'hui employées par des programmes locaux de création d'emplois mis en place par les autorités locales. Ceux-ci sont essentiellement financés par les budgets locaux, bien qu'ils soient en partie refinancés par le Fond Social Européen. Près de 400 000 autres personnes participent aux programmes de création d'emplois offerts par les autorités locales.

La politique locale en faveur de l'emploi est aujourd'hui un élément intégral de la politique du marché de l'emploi et du travail en Allemagne; certains la désignent même comme le *deuxième pilier* de la politique du marché de l'emploi et du travail d'Allemagne. Nombreux sont ceux qui estiment que la plupart des innovations importantes dans la politique pour l'emploi en Allemagne sont en fait générées par ce deuxième pilier.

La Stratégie Européenne pour l'Emploi est considérée comme un bon cadre de référence pour le niveau local. Une intervention rapide, afin prévenir le chômage en est un des principes de base. Les politiques pour l'emploi doivent être des facteurs d'intégration. Elles doivent également inclure tous les membres de la force de travail potentielle et doivent améliorer le fonctionnement du marché du travail grâce à des mesures qui apportent une réponse souple au changement. La Stratégie Européenne pour l'Emploi est constituée de quatre principaux piliers :

- employabilité ;
- entrepreneuriat ;
- adaptabilité ;
- égalité des chances.

**PREMIER PILIER : EMPLOYABILITÉ**

Dans le domaine de la politique locale en faveur de l'emploi en Allemagne, ce pilier est le mieux développé des quatre et est le plus important en termes quantitatifs. Le point de départ, pour de nombreuses autorités locales, est de gérer le chômage à long-terme et la dépendance vis-à-vis des avantages sociaux. En conséquence, un grand nombre de programmes pour l'emploi a été créé tels que des programmes d'insertion des jeunes et des programmes de création d'emplois pour les chômeurs de longue durée. Ceux-ci donnent aux chômeurs de longue durée les compétences afin de revenir sur le marché du travail et les entreprises de la région ou de la communauté locale acceptent de recruter les bénéficiaires de cette formation. Cologne, notamment, est réputée pour sa bonne pratique en ce domaine. Cette ville sert également de modèle au débat actuel sur le système social en Allemagne. D'autres exemples incluent Bielefeld, Brême, Offenbach et le Comté de Giessen. Les politiques d'insertion sont également essentielles dans ce domaine. A Offenbach par exemple, 30 % de la population sont des immigrants et des efforts considérables sont faits pour les amener sur le marché du travail. Les mesures doivent comprendre un « tutorat » pour l'emploi inter-culturel et la création d'emplois spécifiques.

**DEUXIÈME PILIER : ENTREPRENARIAT**

Une évolution récente est la formation et le tutorat d'entrepreneurs nouveaux et potentiels parmi les anciens demandeurs d'emploi. En Allemagne, on a ainsi observé un succès surprenant grâce à la création d'incubateurs de jeunes entreprises. Les innovations récentes dans le domaine de la politique locale en faveur de l'emploi, initiées par des régimes de micro-crédit, en sont toujours à leurs prémises en raison de la loi nationale restrictive. Néanmoins, des stratégies locales sont disponibles afin de faciliter la création de micro-programmes qui peuvent être utilisés par les jeunes entreprises. Les retombées universitaires deviennent également très importantes. Ainsi, les autorités locales d'Offenbach travaillent en étroite collaboration avec une université locale pour essayer de soutenir les étudiants lorsqu'ils reçoivent cette formation en entrepreneuriat. Les initiatives de renouvellement du voisinage sont mises en oeuvre dans la

majeure partie des villes allemandes et l'intégration d'un élément économique à ces stratégies de renouvellement devient de plus en plus importante. Enfin, le soutien des initiatives commerciales et des nouvelles entreprises locales est une caractéristique de cette dimension économique.

**TROISIÈME PILIER : L'ADAPTABILITÉ**

L'adaptabilité peut être soutenue au niveau local grâce à la prestation de services de conseil locaux aux personnes ayant déjà un emploi. Des informations sont fournies sur une adaptation réussie aux exigences qui évoluent au sein du lieu de travail. L'idée de centres d'apprentissage ouverts a été adaptée à partir du RU et des Etats-Unis, avec la création d'installations de formation dans les zones de centre ville où les personnes peuvent bénéficier d'un libre accès à l'apprentissage électronique, aux documents d'auto-apprentissage et aux services de conseil. Dans un certain nombre de villes, des mesures de formation sur-mesure ont été conçues spécifiquement pour les petites et moyennes entreprises et les autorités locales. Graz, Offenbach et Stuttgart sont des exemples de bonne pratique dans ce domaine.

**QUATRIÈME PILIER : ÉGALITÉ DES CHANCES**

Le dernier pilier des grands principes donne la priorité à l'égalité des chances, avec le même objectif social et économique de moderniser les entreprises afin que femmes et hommes puissent travailler dans des conditions identiques, avec des responsabilités identiques, afin de développer les pleines capacités de croissance des économies européennes. Il reconnaît de plus le besoin social de lutter contre la discrimination et les inégalités entre hommes et femmes et contre la perte résultant d'une incapacité à tirer pleinement et efficacement parti des capacités productives de toutes les catégories de la population.

Parallèlement à cet axe concernant le comblement du fossé entre les sexes dans la vie économique et sociale européenne, ce pilier souligne l'intégration des personnes handicapées dans la vie professionnelle. Il s'agit d'une première étape essentielle vers la reconnaissance que la pleine intégration des personnes handicapées est un

sujet fondamental pour l'égalité des chances. Cela représente à son tour un élan vers une mise en œuvre accrue de la nouvelle et importante clause anti-discrimination dans le domaine de l'emploi du Traité d'Amsterdam.

## UNE POLITIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL INTÉGRATRICE

La politique du marché du travail doit consister en un ensemble intégré de politiques. De nombreuses synergies peuvent en effet être utilisées par l'approche au niveau local. Cela rend la politique locale pour l'emploi non seulement plus efficace mais aussi plus rentable. Un exemple de bonne pratique dans ce domaine est l'approche intégrée adoptée par la ville de Leipzig en Saxe, en ex-Allemagne de l'Est. Dans la région de Leipzig, le taux de chômage est très élevé. Néanmoins, grâce à la politique locale, Leipzig est désormais en avance en ce qui concerne la gestion du chômage. La ville de Leipzig a en effet défini une stratégie de gestion regroupée et a réussi à localiser chez elle deux usines de BMW et Porsche. Cela a été intégré dans la stratégie de regroupement globale, en explorant ce que sont les industries d'approvisionnement et les services autour de ces usines automobiles, ainsi que les types de compétences nécessaires à ces

usines d'automobiles et fournisseurs environnants. Leipzig a lancé cette initiative bien avant que des mesures ne soient prises pour que ces usines lancent des programmes de formation en coopération avec BMW et Porsche et d'autres entreprises pour créer des emplois futurs. Une part importante de cette nouvelle main-d'œuvre est recrutée parmi d'anciens demandeurs d'emploi. L'ensemble du projet a été animé et coordonné par la ville de Leipzig et non par l'Agence Nationale pour l'Emploi ou par des entreprises spécifiques. Il s'agit donc d'un exemple de pratique réussie de politique locale en faveur de l'emploi, et ce modèle doit être adapté dans un plus grand nombre de villes, pas seulement en Allemagne mais au sein de toute l'Europe.

## CONCLUSION

En conclusion, il existe une grande variété de modèles pratiques en Allemagne. Il est donc nécessaire de rapprocher ces différentes pratiques afin de créer des réseaux entre les villes et leurs départements respectifs de politique pour l'emploi, afin de leur permettre d'apprendre les uns des autres, et éventuellement de référencer des modèles pratiques les uns par rapport aux autres et rendre ainsi la mise en œuvre de la politique locale pour l'emploi plus efficace.

## ■ Développement rural : résoudre les répercussions du chômage en Essex

Paul Williams, Directeur du Renouveau Rural du Comté, Conseil du Comté de l'Essex (RU)

*Le Partenariat Rural de l'Essex (ERP) a été créé par le Conseil du Comté de l'Essex comme réponse directe à la crise provoquée par la fièvre aphteuse. L'ERP est un groupe dont l'action est le moteur. Il rassemble des acteurs de différents niveaux du gouvernement ainsi que des groupes d'intérêt afin d'améliorer les conditions de vie et de travail des personnes dans l'Essex rural.*

Pourquoi le Conseil du Comté de l'Essex s'est-il engagé dans des partenariats ruraux ?

Le Conseil du Comté de l'Essex s'est engagé dans des partenariats ruraux à la suite aux nouvelles responsabilités du gouvernement local visant à donner un accès aux services et installations locaux, après la publication du Rural White

Paper. Cela signifie que les autorités locales sont désormais tenues d'encourager la croissance dans leurs comtés. Le Conseil du Comté de l'Essex a donc satisfait à ces exigences en créant un département de régénération communautaire qui se concentre sur trois activités distinctes : régénération urbaine, régénération rurale et intégration sociale.

Cinq zones prioritaires ont été identifiées : la Thames Gateway (de Londres au Southend), la Haven Gateway (de Harwich à Felixstowe), le couloir M11 parallèlement à la zone de développement de l'aéroport de Stanstead, le district urbain de Harlow et la Zone de Renouveau Rural. L'Essex rural comprend toutes les zones extérieures aux grandes villes et au littoral, comprenant tous les estuaires et îles.

### La nature évolutive des communautés rurales de l'Essex

Les communautés rurales de l'Essex ont récemment évolué. 22 % des travailleurs quittent chaque jour le comté pour aller travailler, ce qui signifie que les zones d'habitation rurales sont largement devenues des villes dortoirs. On observe une réduction globale du nombre de logements abordables dans la mesure où les gens de Londres achètent des propriétés secondaires comme lieux de vacances ou locations de week-end. En conséquence de la perte des marchés et subventions agricoles, on a observé une réduction du revenu agricole, une perte des compétences rurales traditionnelles et une évolution des exigences de compétences. Tous ces aspects ont bien évidemment des répercussions négatives sur l'économie.

Le gouvernement local est particulièrement impliqué pour fournir des avantages sociaux de base, une éducation et une communication, un accès aux installations de transport rural, tout en garantissant la disponibilité de logements abordables, en maintenant les droits de priorité publics ainsi que la suppression des barrières rurales d'isolation sociale.

Ce travail est effectué en coopération avec les districts, les bourgs, communes et les conseils de paroisse. Il existe des liaisons à double sens pour tous les principaux problèmes y compris le développement économique, les services sociaux, l'environnement, les transports, la planification et le tourisme.

### La crise de la fièvre aphteuse en 2001

Il y a récemment eu le problème de la crise de la fièvre aphteuse. Le conseil du Comté a instauré des procédures d'urgence en fermant tous les droits de priorité publics. Il a de plus surveillé et évalué le contrôle de la maladie en collaboration avec le Department for Environment, Food and Rural Affairs (Département pour l'Environnement, les Affaires Alimentaires et Rurales) (DEFRA) qui a fait des recommandations sur les mesures que le parlement du RU devait prendre.

La fièvre aphteuse a eu de graves répercussions sur la situation sociale et sur l'emploi à la campagne. Les agriculteurs n'ont pas été autorisés à

déplacer leur bétail mais avaient toujours des dépenses qui y étaient liées. De plus, certains des marchés traditionnels ont été perdus. Par conséquent, un certain nombre d'agriculteurs et de travailleurs agricoles ont quitté ce secteur d'activité. L'impact de la fièvre aphteuse sur le tourisme a été ressenti dans une plus large mesure. Le nombre de touristes à la campagne a chuté. Le résultat a été une perte considérable des revenus pour le comté et une réduction immédiate de l'emploi saisonnier.

Le Partenariat Rural de l'Essex a été créé dans cette situation très difficile et possède actuellement plus de 160 représentants et décisionnaires issus de l'économie rurale et des organisations rurales. Il s'agit d'un réseau de communication comprenant tous les acteurs clefs venant à la fois de l'intérieur mais aussi de l'extérieur du Conseil du Comté de l'Essex et il constitue un forum d'échanges et de diffusion des informations. Une des premières tâches du Partenariat Rural de l'Essex a été de se subdiviser en zones gérables telles que l'économie rurale, l'emploi, la communauté, le transport, l'environnement et la conservation. Il possède trois secrétariats pour les trois sous-groupes ainsi qu'une entité de coordination et un groupe de stratégie rurale qui prend conseil auprès des personnes de terrain quant à la forme que devrait revêtir la politique à long terme.

### MESURES PRISES ET PREMIERS RÉSULTATS

- Création d'une économie rurale et d'une plateforme pour l'emploi appelée Waymark Essex. Elle sert de partenariat à plus de 150 agences et fournit des conseils et des cours de formation. Il s'agit d'une installation de signalisation et de résolution des problèmes, qui est gratuite.
- Aide spécifique à l'industrie du tourisme : 50 000 £ ont été investies dans une campagne publicitaire. Des programmes de soutien à l'agro-tourisme ont été lancés, c'est-à-dire des salons artisanaux et salon alimentaires pour créer des emplois extra saisonniers.
- Le groupe d'Attractions Agricoles de l'Essex a été créé pour encourager la diversification agricole, en donnant aux agriculteurs la possibilité de gagner des revenus supplémentaires tout en poursuivant leurs activités agricoles habituelles.

Ce groupe cherche également à créer de nouveaux emplois et à soutenir ceux déjà existants. Il y a également eu une retombée éducative et ce groupe a réussi à créer une prise de conscience parmi les visiteurs des pratiques agricoles.

- Le groupe « Essex Farm and Country Accommodations » (Logements agricoles et campagnards de l'Essex) a commencé son travail afin d'encourager plus d'hébergements touristiques, l'agrotourisme, l'éco-tourisme, la possibilité de travailler ensemble avec différents groupes d'intérêt et un programme de requalification pour les travailleurs agricoles.
- L'association des Marchés Agricoles de l'Essex vise quant à elle à inciter les personnes à acheter des produits cultivés au niveau local. De plus, une exposition des Jeunes Agriculteurs, soutenue financièrement par le Conseil du Comté, dont l'objectif est de susciter une prise de conscience des activités agricoles actuelles a eu lieu en mai 2002 .
- Un autre objectif est de sauver et de soutenir les installations communautaires rurales. Les magasins et bureaux de poste de village ont été revitalisés. Depuis avril 2002, un nouveau programme pilote avec des Points Centre d'Informations Communautaires a été créé.
- Des programmes de formation et des cours basés sur le travail ont été mis en place. Ainsi, des Universités Communautaires, écoles et bibliothèques sont utilisés en dehors des heures ouvrées normales afin de mettre en œuvre des programmes de formation dans les zones rurales. Des installations mobiles telles que des autobus dotés d'un équipement informatique et se déplaçant dans les communautés rurales ainsi qu'un accès Internet sont également utilisées. L'objectif est que personne ne soit à plus de 10 à 15 km d'un centre de formation accessible. Les cours comprennent l'apprentissage des compétences de base telles que l'alphabétisation, des compétences de calcul, des aptitudes à la vie quotidienne et l'amélioration des compétences en informatique.

- La création spécifique d'emplois ruraux et la formation engagée par les unités d'incubateurs et les « Centres d'Entreprises Rurales » en utilisant les vieilles fermes ou immeubles de services publics, les réservoirs d'aqueducs etc. en les transformant en centres d'entreprises rurales et unités où les petites entreprises peuvent se créer et avoir un loyer subventionné pendant un an. De nouvelles opportunités ont été créées dans le secteur du tourisme. Des programmes de formation subventionnés ont également été créés pour les PME, et une formation est donnée pour le développement de business plans pour les entreprises nouvelles et existant déjà. Dans le domaine agricole, une coopération à grande échelle avec d'autres prestataires de formation, tels que l'Union Nationale Agricole a été mise en œuvre. De plus, des séminaires de diversification agricole se sont déroulés en coopération avec le Département pour l'Environnement du RU, le Food and Rural Affairs (DEFRA) et d'autres groupes et agences. Certains programmes de formation à la gestion ont également été lancés.

## CONCLUSION

Le Comté de l'Essex a découvert que la meilleure solution, et la plus rentable à long terme, pour gérer le chômage rural et la privation sociale était d'engager tous les principaux acteurs de l'économie rurale dans un partenariat de travail à la fois solide et dynamique, soutenu par un financement gouvernemental ciblé et proposé par les agences locales travaillant ensemble afin de satisfaire les besoins locaux.

Le département de Régénération Communautaire du Conseil du Comté de l'Essex vise à constamment créer ces partenariats avec tous les niveaux de gouvernement local, les représentants des communautés urbaines et rurales, les agences de soutien, les organisations caritatives et commerciales pour le bien commun.

## SESSION 2

# Intégration sociale dans les zones urbaines et rurales : quelques études de cas

*Animatrice : Jorma Palola*

### ■ Introduction

Jorma Palola, Représentante Permanente, Association des Autorités Locales et Régionales Finnoises (AFLRA)

La raison pour évoquer le problème de l'intégration sociale dans le débat d'aujourd'hui est que, du point de vue européen, la Méthode Ouverte de Coordination a été développée pour la politique d'intégration sociale. De nouveaux Plans d'Action Nationale (NAP/incl) ont été préparés car des mesures d'intégration sociale au niveau national et des groupes de travail ont, au moins dans certains Etats membres, déjà été créés à cette fin.

Il serait donc intéressant de considérer comment et dans quelle mesure les autorités régionales sont impliquées dans la préparation de ces Plans d'Action Nationale. Le Conseil des Ministres a récemment décidé de réaliser un guide de bonne pratique, afin de faciliter ces nouveaux Plans d'Action Nationale. Le Comité pour la Protection Sociale, constitué de hauts responsables des Etats membres, élabore également des objectifs communs pour les préparations du Plan d'Action Nationale au sein des Etats membres. Les services de santé et de gériatrie doivent également fournir des rapports nationaux. C'est donc le moment opportun pour commencer à illustrer le rôle des autorités locales et régionales dans une politique d'intégration sociale et pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer cette politique. Mme Odile Quintin, Directrice Générale de la DG Emploi et Affaires Sociales de la Commission européenne, a récemment déclaré que la Méthode Ouverte de Coordination devait être rationa-

lisée et recevoir un statut officiel. Une demande sociale existe en ce sens de même qu'un besoin de renforcer ce type de politique sociale au niveau de l'UE. C'est quelque chose de nouveau pour les autorités locales, et particulièrement pour les pays nordiques où le gouvernement local est le niveau de gouvernement chargé de la santé, de l'éducation et de la politique sociale.

Une approche générale peut être adoptée avec l'intégration sociale. Au cours de la première session, l'accent a été placé sur la politique en faveur de l'emploi. On peut dire que le gouvernement local joue trois genres de rôles en ce qui concerne les mesures de politique en faveur de l'emploi : le premier est le rôle des autorités et du gouvernement locaux en tant qu'employeurs. Le deuxième est le rôle des autorités locales en tant que supporteurs ou facilitateurs des entreprises, en fournissant l'infrastructure nécessaire pour soutenir ces entreprises. Le troisième est la responsabilité sociale des autorités locales d'assister les plus vulnérables sur le marché du travail. Il s'agit du lien entre la politique d'intégration sociale et la politique pour l'emploi au niveau local. Il y a également toute une gamme d'autres sujets d'importance pour la politique d'intégration sociale et ses mesures au niveau national et local, tels que l'intégration des réfugiés, les problèmes liés aux crimes, la fourniture d'un logement et l'accès aux services de garde-rie pour les enfants.

## ■ Lutter contre l'exclusion sociale dans la ville d'Helsinki

Jussi Merikallio, Directeur du Département des Services Sociaux, ville d'Helsinki (FIN)

*Depuis le début des années 1990, les problèmes sociaux spécifiques des zones urbaines européennes ont augmenté fortement à Helsinki. Plusieurs facteurs se sont conjugués pour aggraver la situation : une récession économique au début des années 90 qui a suscité des problèmes de financement dans les services publics, le développement rapide de l'utilisation de drogues et le nombre croissant d'immigrants. Cela a provoqué une augmentation du nombre de personnes socialement exclues. Deux études de cas ont été présentées : un projet pour améliorer l'employabilité des jeunes sans domicile en banlieue et un projet pour améliorer l'employabilité et la participation des demandeurs d'emploi à long terme dans une banlieue isolée.*

### LA SITUATION

Helsinki est l'une des zones urbaines enregistrant la croissance la plus rapide d'Europe. Sa population est d'environ 1 million de personnes, dont 500 000 vivent à Helsinki et 500 000 dans la banlieue environnante.

Jusqu'au début des années 90, Helsinki était une ville socialement très homogène avec un taux de criminalité très faible et sans aucune réelle ségrégation. Néanmoins, le début des années 1990<sup>(3)</sup> a enregistré un fort déclin économique et le chômage s'est élevé jusqu'à 18 % en 1995. Lorsque l'économie a commencé à redémarrer, le taux de chômage a baissé à 9 % avec un taux de chômage de longue durée s'élevant à 3 %. La récession a généré une importante masse de chômeurs de longue durée. Dans le même temps, la consommation de drogue a augmenté. Les immigrants de Russie et des Pays baltes sont arrivés à Helsinki. Cela s'est à son tour traduit par une augmentation du crime organisé et par une disponibilité accrue des drogues. Les problèmes de santé mentale ont également augmenté de manière significative. Par conséquent, les problèmes sociaux sont en rapide augmentation. L'économie a commencé à redémarrer grâce au développement des technologies de l'information, mais la demande d'emploi qui en résulte requiert des compétences très qualifiées. Néanmoins, si l'offre d'emplois est relativement

abondante pour les personnes ayant un haut niveau de qualification, dans le même temps un grand nombre de chômeurs de longue durée n'a pas été en mesure de trouver un emploi.

La lutte contre l'exclusion sociale à Helsinki se concentre sur la gestion du chômage à long terme et l'analyse de ce qui se passe sur le marché du travail. De plus, les chômeurs de longue durée sont désavantagés par rapport à leur situation personnelle et il est extrêmement difficile pour eux de retrouver un emploi. Le résultat est la création de sous-cultures qui les éloignent davantage du marché du travail et de la participation à la société. La plupart des travailleurs sociaux du Centre de Services Sociaux d'Helsinki apportent de l'aide aux sans domicile, aux personnes mentalement déficientes ainsi qu'aux immigrants. Le chômage et l'intégration sociale sont des sujets économiques mais aussi de bien être personnel. Ces deux dimensions doivent être liées afin de trouver de nouveaux moyens d'aider les demandeurs d'emploi.

### MESURES PRISES

Alors que des avantages classiques de services sociaux existent, c'est-à-dire la prestation de soins de santé et de garderie pour enfants, ces services sont insuffisants en eux-mêmes pour satisfaire les besoins des chômeurs à long terme.

Un programme spécial financé par l'UE et la ville d'Helsinki applique de nouvelles approches. Ces programmes concernent 8 000 personnes. L'un de ses sous-projets est conçu pour les moins de 25 ans, sans domicile, qui n'ont jamais été employés, qui n'ont reçu qu'une très faible éducation, qui se droguent et sont sans domicile fixe. Un autre projet dont les résultats ont été positifs dans la lutte contre la dépendance vis-à-vis de la drogue vise des personnes d'âge moyen dont le dernier emploi remonte au début des années 90.

3. NdT : je pense qu'il y a une erreur et qu'il s'agit plutôt des années 1990

Des mesures y ont été associées, qui sont généralement assez distinctes les unes des autres. Les drogués bénéficient d'une thérapie pour contrer la consommation de drogue et reçoivent une formation en aptitudes à la vie quotidienne afin de leur permettre de gérer leur vie quotidienne. Dans le même temps, ils reçoivent un appartement et un ensemble de services est adapté à chaque personne.

Pour le groupe cible des hommes d'âge moyen, chômeurs de longue durée au Nord d'Helsinki, les principes de base sont identiques. Ce projet fonctionne depuis deux ans et a touché près de 120 personnes, dont une trentaine ont maintenant un « emploi protégé » et deux d'entre eux sont employés sur le marché normal du travail. Cela représente un succès important compte tenu de l'ampleur des problèmes que ces personnes ont connus.

#### QUELLES LEÇONS POUVONS-NOUS TIRER DES EXPÉRIENCES D'HELSINKI ?

Aborder les problèmes d'exclusion sociale est, avant tout, davantage une question d'attitude

### ■ Intégration sociale en Carélie du Nord : une vie sans drogue - un projet en cours

Jorma Palola, Association des Autorités Locales et Régionales Finnoises (AFLRA)

*La dépendance vis-à-vis de la drogue et le crime sont des phénomènes présents non seulement dans les zones urbaines mais aussi rurales. Un programme transfrontalier dans les parties finnoises et russes de la Carélie du Nord tente de faire face à ce problème. Plusieurs programmes ont été lancés tels que des cours de prise de conscience sur la drogue pour les élèves et des programmes de formation pour les médecins russes.*

Un projet évoquant l'intégration sociale dans les zones rurales en Finlande traite les jeunes drogués. Il s'agit d'un programme transfrontalier comprenant les parties finnoises et russes de la Carélie du Nord. Une enquête commune a ainsi révélé que dans la ville de Sortavala, en Carélie russe, les adolescents et enfants, ainsi que les employés des services de santé, d'éducation et

de méthode. C'est en effet l'attitude qui fournit la motivation d'aider ces personnes à retrouver un emploi et à structurer la société et cela prouve que ces programmes sont valables quel que soit le nombre de personnes qu'ils aident.

Deuxièmement, le système de services des groupes cibles évoqué ci-dessus a pour cible principale les clients individuels. Les travailleurs sociaux doivent évaluer avec soin les situations personnelles de leurs clients les plus exclus.

Troisièmement, nous pouvons apprendre de la coopération de différents types d'autorités telles que les autorités locales, le Ministère du Travail, les Institutions de santé. Alors que ces autorités ne travaillent pas toujours ensemble au cours de notre projet, elles ont cependant travaillé en étroite coopération les unes avec les autres.

Néanmoins, un problème majeur peut subsister. Le marché du travail n'a pas besoin de personnes ayant une faible productivité et persuader les marchés du travail d'accepter des personnes faiblement qualifiées reste un défi considérable.

des services sociaux, n'étaient pas particulièrement bien informés des effets nuisibles des drogues. De plus, la connaissance de la prévention de consommation de drogue et le traitement de patients consommant de la drogue étaient défectueux. Enfin, aucune installation adéquate n'existait pour que les jeunes puissent y passer leurs loisirs.

Le projet a été lancé avec pour objectif d'augmenter le savoir-faire sur la manière de traiter les drogués, d'améliorer la connaissance des enfants et des adultes sur la consommation de drogue et le renforcement de leurs compétences sociales. Il visait de plus à soutenir des activités civiques en Carélie russe. Le projet est alimenté par des financements du gouvernement finnois pour la coopération trans-frontalière. Plusieurs acteurs sont impliqués, tels que le Conseil Régional de Carélie du Nord, un certain nombre

de communes et l'Association des Infirmières Finnoises, qui travaillent tous ensemble sur ce projet. Jusqu'à aujourd'hui, les résultats comprennent la formation de quatre infirmières dans la prévention de la consommation de drogue et la rédaction de documents pour être intégrés dans le programme scolaire sur la prévention de la drogue. L'organisation « les Mères contre la drogue » a été fondée en Carélie russe. Des visites d'échange trans-frontalières entre

étudiants ont été organisées et abordent le thème de la prévention de la drogue. Des activités ont également eu lieu pour promouvoir les compétences d'intégration sociale parmi les étudiants. Une salle de classe informatique, avec 10 ordinateurs, a été créée dans une école. Un certain nombre de résultats indirects parallèlement à ceux, déjà visibles, a été enregistré. Les rues sont devenues plus sûres et l'éducation anti-drogue dans les écoles augmente en Carélie russe.

## ■ Le rôle du développement local pour relever les défis du chômage et de l'intégration sociale : l'initiative EQUAL

Gerhard Bräunling, DG Emploi et Affaires sociales, Commission européenne

*EQUAL teste de nouveaux moyens de résoudre la discrimination et l'inégalité subies par les personnes qui travaillent et les demandeurs d'emploi. Les principes fondamentaux de EQUAL sont : la coopération trans-nationale, l'innovation, la responsabilisation, l'approche thématique et par partenariat, la diffusion et la rationalisation. Les activités sont structurées selon les quatre piliers de la Stratégie européenne pour l'emploi : Employabilité, Entrepreneuriat, Adaptabilité et Égalité des chances pour les hommes et les femmes. Il est financé par le Fonds Social européen (ESF).*

laboratoire pour les nouvelles formes d'emploi d'intégration. Comme Mlle Diamantopoulou l'a déjà affirmé : « Si nous étions une entreprise de production, EQUAL serait alors notre laboratoire, notre bras de développement qui développe et teste des éléments orientés sur l'utilisateur et les met en œuvre dans les politiques de rationalisation au niveau régional, national et européen. »

Au niveau européen, deux stratégies principales existent : la stratégie européenne pour l'emploi, actuellement basée sur les quatre piliers (employabilité, entrepreneuriat, adaptabilité et égalité des chances) et la stratégie européenne d'Intégration sociale. Ces deux stratégies suivent un modèle similaire de coordination ouverte et tentent d'intégrer les acteurs locaux et régionaux ainsi que leur expérience. Le problème est la manière dont cela est fait et l'une des solutions à ce problème est l'apprentissage.

### L'OBJECTIF DE L'INITIATIVE

L'initiative EQUAL est une réponse de la Commission européenne à un certain nombre de questions sur la gestion de l'exclusion, de la discrimination et de l'inégalité liées au marché du travail. Elle est également conçue pour les travailleurs qui éprouvent des difficultés à commencer un nouveau travail en raison de leur situation sociale, sanitaire ou familiale. EQUAL promeut de nouveaux moyens de lutter contre toutes les formes de discrimination et d'inégalité liées au marché du travail à travers une coopération transnationale.

EQUAL est un programme expérimental pour développer, valider et rationaliser de nouveaux moyens de mettre en place une politique pour l'emploi et l'intégration sociale et ce, au niveau local et régional. C'est également un moyen permettant de responsabiliser les acteurs locaux et régionaux. En d'autres termes, EQUAL est un

Les initiatives EQUAL rassemblent tous les acteurs concernés. La transnationalité est illustrée à travers une combinaison d'expériences, d'apprentissage des autres et d'apprentissage à partir des expériences des autres Etats membres. Ensuite, il y a l'aspect du partenariat : il n'y a pas de projets uniques. Ces projets spécifiques font partie d'un ensemble de projets dirigés par le partenariat des autorités locales et régionales, les partenaires sociaux, les agences de formation ainsi que les ONG.

On ne peut dire que ces partenariats fonctionnent. Par conséquent, l'arrangement de financement a été modifié et une période de préparation

d'au moins six mois a été décrétée. L'idée de ce concept était de créer un partenariat au cours de ces six mois afin de développer une stratégie commune, pour définir en commun la nature du problème et évaluer les choix de solutions et de ressources qui existent et de quelle manière celles-ci peuvent être mobilisées. Le premier exemple de ce processus a été entrepris entre novembre 2001 et mai 2002.

EQUAL est créé sur les principes de transnationalité, de partenariat et de responsabilisation. De plus, il y a également le principe d'innovation ce qui signifie qu'il faut trouver de nouveaux moyens d'organiser et de relier le travail à d'autres aspects de la vie : un nouveau moyen de travailler qui facilite un équilibre entre vie de famille, loisirs, formation et travail est instauré. Enfin, un élément important qui doit être intégré depuis le début est la rationalisation, c'est-à-dire que l'intégration de ce qui a été appris doit être mis en pratique à tout niveau. Dans le cadre d'ADAPT, un certain nombre de projets sont développés dans le domaine de la rotation du travail. Cela a été développé en premier au Danemark lorsque les demandeurs d'emploi sont recrutés pour une période limitée afin de travailler de manière temporaire dans les entreprises, pour remplacer le personnel existant qui a été formé. Il s'agit une fois encore d'une interface sur la manière d'associer les institutions traitant avec les demandeurs d'emploi et les institutions traitant de formation ainsi que de la manière de trouver des arrangements de financement combinant les deux. Différents types de modèles ont été appliqués aux petites entreprises, aux grandes entreprises et aux zones rurales urbanisées. Ces expériences ont été des succès lorsqu'elles ont trouvé un moyen de valider les résultats et découvert une approche pour surmonter les obstacles du régime législatif actuel. Dans certains Etats membres, des plates-formes et associations ont été formées pour faire pression sur les parlementaires. Cela s'est à son tour traduit par une nouvelle législation par exemple au Portugal, en Italie et en Allemagne.

## QUELS SONT À CE JOUR LES RÉSULTATS ?

Dans le premier cycle de l'initiative EQUAL, les Etats membres qui ont mis en œuvre ce programme ont sélectionné 1 500 partenariats de développement dans neuf domaines thématiques qui ont été convenus entre les Etats Membres comme étant des domaines à problèmes dans lesquels il était nécessaire de coopérer et d'apprendre les uns des autres. Entre novembre 2001 et le printemps 2002, 1 500 partenariats de développement ont ainsi été créés. Ils ont élaboré une stratégie et ont convenu d'un plan de travail qui engage tous les partenaires pour les deux années à venir. D'un point de vue thématique, il y a une concentration de la facilitation de l'accès au marché du travail, particulièrement pour les demandeurs d'emploi à long terme. Plus de la moitié de ces partenariats sont régionaux ou locaux, ce qui signifie qu'ils travaillent tous dans la même région et qu'ils traitent un problème spécifique patent dans l'une de ces régions. Près de 10 partenaires travaillent ensemble dans chacun des partenariats et la plupart d'entre eux comprend une autorité locale ou régionale, un ou plusieurs partenaires stratégiques ou opérationnels, et un certain nombre a réussi à intégrer des ONG. De plus, des plates-formes ont été créées pour valider l'expérience et pour identifier les bonnes pratiques déjà mises en œuvre. Il est prévu que les réseaux européens, lorsque les coordinateurs des partenariats rencontrent les organisations travaillant au niveau européen, travaillent ensemble sur un certain nombre de problèmes spécifiques qui relèvent de l'agenda politique. Ces plates-formes doivent également fournir un échange de meilleures pratiques. Des Etats Membres différents ont nécessairement des expériences différentes. Certains d'entre eux sont en dehors de EQUAL et la Commission tente de les y intégrer afin de faciliter les progrès. Il ne faut pas oublier que bien qu'EQUAL ne représente que 5 % des Fonds structurels européens en termes absolus, ce programme constitue près de 3 millions d'euros. Un financement national complémentaire existe également.

## SESSION 3

# Partenariats, mise en réseau et gestion de projet

### ■ Créer et diriger des partenariats : comment ça marche ?

#### « L'expérience de l'Essex »

Paul Williams, Partenariat Rural de l'Essex

- De manière traditionnelle, il est difficile d'organiser la coopération entre différents niveaux de gouvernement. L'un des succès du partenariat en Essex est qu'il rassemble les experts techniques des niveaux locaux et régionaux. De plus, le client final est présent au cours de ces discussions. Si, par exemple, un membre de la communauté agricole a des difficultés à diversifier ses intérêts comme passer de la production au tourisme, des experts techniques sont disponibles pour discuter des problèmes auxquels il est confronté. Dans le cadre de ce partenariat, des représentants de toutes les entités régionales des agences nationales sont inclus, tels que l'Office Gouvernemental de la région orientale, le département de l'environnement, les Affaires Alimentaires et rurales (DEFRA), la Countryside Agency East of England Development Agency et l'Agence pour l'environnement.
- Chaque district et bourg de l'Essex possède son propre forum pour discuter du développement rural. Les informations de ces forums sont trans-

mises à un plus grand partenariat avec le Conseil du Comté de l'Essex. Au niveau du village et de la ville, la paroisse et les conseils municipaux servent de moyen par lequel le grand public peut être impliqué. Il s'agit d'un mécanisme à travers lequel le Partenariat Rural de l'Essex peut apporter la contribution du niveau local au gouvernement national. Ainsi, les informations sont diffusées vers le haut, des villes et paroisses en passant par les districts et le comté jusqu'au forum des affaires rurales régionales. Ce forum, présente à son tour les informations à un forum national, qui apporte sa contribution à une politique de gouvernement.

L'un des principaux aspects du succès du partenariat rural de l'Essex est la publicité. Il est également essentiel d'avoir des points d'information rurale locaux afin de diffuser les informations. De plus, les événements ou campagnes, organisés en relation avec d'autres acteurs qu'ils soient du secteur public ou privé, peuvent aider à créer une meilleure publicité.

### ■ Le partenariat dans le programme de développement rural LEADER

Catherine de Borchgrave, Association européenne pour l'information sur le développement local (AEIDL)

*L'AEIDL (European Association for Information on Local Development) a essentiellement travaillé sur le programme LEADER pour lequel le partenariat est un concept essentiel. LEADER I était un programme pilote lancé par la Commission en 1991 et couvrant 217 territoires, principalement dans les objectifs des zones 1 et 5b. LEADER II a généralisé ce programme à partir de 1994, couvrant ainsi plus de 1 000 territoires pour les zones des objectifs 1, 5b et 6. L'une des principales caractéristiques des programmes LEADER est l'instrument des partenariats, rassemblant différents partenaires sociaux et économiques.*

L'initiative LEADER+ se base sur 7 aspects :

1. une approche basée sur la zone (zone inférieure à 100 000 habitants, qui a exclu la participation des villes moyennes avec lesquelles certains partenariats ruraux-urbains pourraient avoir été développés) ;
2. une approche ascendante ;
3. une approche de partenariat et d'intervention pour la gestion et l'animation d'un groupe d'action local (LAG) ;
4. l'innovation ;
5. une approche multi-sectorielle intégrée ;
6. une mise en réseau et coopération ;
7. une gestion et un financement locaux.

L'approche de LEADER se base sur deux principes :

- la convergence entre les personnes responsables des interventions et les bénéficiaires potentiels ;
- et la création de liens entre les activités du territoire, entre les territoires et entre les secteurs (par exemple entre les secteurs du tourisme et de la production).

Dans LEADER, le partenariat est une obligation. Au niveau de la prise de décision, les acteurs économiques et sociaux ainsi que les associations doivent représenter au moins 50 % du partenariat local. Le partenariat est l'expression d'un groupe d'acteurs (publics et privés) établis dans une variété de formes différentes (formes juridiques, historiques, etc.) qui donnent tous une expression concrète aux formes de participation collective au niveau d'un territoire donné. Tous ceux-ci doivent démontrer, conformément à la législation de leur Etat membre, une légitimité à gérer des fonds publics.

Nous avons remarqué que le partenariat est très divers et que cette diversité a été adaptée aux différents contextes. Il existe une diversité dans l'origine :

- des initiatives provenant d'un groupe de personnes, comme c'est souvent le cas au Portugal et en Irlande ;
- des groupes d'entreprises et de professionnels, comme cela a été observé en Espagne ou en Italie ;
- et des autorités publiques.

Il y a également une diversité du type de mission :

- la gestion, avec des aspects financiers et administratifs, est plus fréquente dans les initiatives d'origine publique ;
- des partenariats constitués sur « l'animation », qui soulignent l'aspect de mobilisation de la population. Dans ces partenariats d'animation, une dynamique locale apparaît, qui permet aux initiatives de durer plus longtemps et d'être en mesure d'évoluer, bien que cela soit parfois au détriment de l'aspect de la gestion.

## ■ Intégration sociale et économique grâce à un développement local dit de zone : l'exemple de Dublin

Patrick Gates, Partenariat du Centre Ville de Dublin

*Le Partenariat du Centre Ville de Dublin est une organisation de développement locale fonctionnant dans le centre ville de Dublin, en Irlande. Cette zone est l'une des régions les plus défavorisées d'Irlande, avec des taux élevés de pauvreté, de chômage et des problèmes sociaux. L'approche du partenariat implique une collaboration entre les secteurs statutaires, privés et communautaires pour permettre la régénération des zones locales.*

Dublin en investissant dans les personnes et les communautés, et dans un processus démocratique intégrateur. Il est en effet essentiel d'améliorer la qualité de vie et de sécuriser les droits des résidents à faible revenu du centre ville par le biais d'un accès accru à une éducation de qualité, aux opportunités d'emploi et en augmentant l'investissement public et privé dans les zones défavorisées. L'approche du DICP est de fournir un cadre stratégique et intégré au développement local, comprenant des investissements de sources publiques et privées, y compris l'UE. Le principe du partenariat cherche à donner des bénéfices directs aux résidents du centre ville subissant la pauvreté.

### QUELS SONT LES PRINCIPES DU DICP ?

Le Partenariat du centre Ville de Dublin (Dublin Inner City Partnership (DICP)) a été créé il y a plus de dix ans. Il est né du premier programme anti-pauvreté de l'Union européenne et a coïncidé avec la croissance économique sans précédent de l'Irlande. Les partenariats ont joué un rôle important en termes de stimulation et de soutien de la croissance économique.

La vision du DICP est de construire un centre ville plus égalitaire et socialement plus juste pour

### AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES APPROCHES DITES DE ZONE

La responsabilisation politique des sections exclues de la communauté permet une interaction collective et sociale ainsi que la participation politique des organisations civiques communautaires et des personnes. Ces actions dynamisent

le développement intégré, le partenariat local et promeuvent la confiance entre les acteurs politiques et sociaux économiques.

Néanmoins, les agences d'Etat peuvent saper les initiatives en contournant ou en dupliquant l'infrastructure communautaire existante. En raison d'un manque de ressources, le développement de la capacité peut être faible vis-à-vis du

leadership, de l'organisation et de la gouvernance institutionnelle. De plus, la légitimité démocratique et la responsabilité des partenaires peut être mise en cause par les représentants politiques élus localement. La duplication des forums de développement place une demande croissante sur la capacité des réseaux à avoir une action efficace.

## ■ Initiatives territoriales ascendantes visant à un développement durable

Rolf-Ulrich Sprenger, Collège d'Europe, Bruges (B) et Institut IFO de Munich (D).

*Les initiatives territoriales ascendantes sont basées sur l'expertise des acteurs régionaux/ locaux. Elles promeuvent et permettent la participation des communautés locales au processus de changement au sein de l'économie, de la société et de l'environnement. Dans la pratique, ces initiatives se sont avérées des compléments très précieux des approches descendantes. Néanmoins, elles ne sont pas utiles dans la gestion du chômage de masse.*

### QUELS SONT LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE CES INITIATIVES ?

Avant tout, une motivation commune des acteurs de la région concernée est nécessaire. Il est essentiel d'avoir le soutien des principaux acteurs locaux ; en effet, si certaines de ces institutions clefs évitent de participer, le succès de ces programmes n'est pas assuré. La gestion professionnelle est également un élément clef. C'est aussi un besoin pour le cadre juridique approprié de promouvoir des incitations à ces initiatives, particulièrement lorsque les activités du secteur tertiaire et les activités bénévoles sont impliquées.

Un certain nombre d'exemples de success story existent pour les projets d'emplois ADAPT. Néanmoins, ces projets ne sont pas une solution pour faire face au chômage de masse. Par leur nature même, les initiatives sont sélectives. Le nombre d'emplois conservés ou créés est relativement faible. En dehors des traditionnels indicateurs de

succès, tels que le nombre d'emplois conservés ou créés, un certain nombre d'autres facteurs positifs doit être pris en compte pour traiter l'intégration sociale.

Les répercussions politiques plus larges en termes de meilleure coordination verticale des domaines politiques qui ont été segmentés dans le passé doivent également être envisagées. Une meilleure coopération horizontale existe désormais entre des institutions travaillant dans le même domaine. Il est également possible d'identifier certaines synergies, telles que le double avantage d'améliorer l'environnement et de faire face au chômage.

La Commission européenne soutient volontiers des programmes qui ont développé l'idée de pactes territoriaux pour l'emploi. Un certain nombre de ces programmes ont été utiles pour contribuer au développement de la mise en réseau de création de structures de gouvernance.

Il est évident que ces approches verticales se sont avérées très utiles et qu'elles fournissent un complément essentiel à l'offre d'approches descendantes. Néanmoins, elles ne constituent pas une réponse suffisante aux problèmes actuels de chômage structurel et d'exclusion sociale. Alors qu'elles ne doivent pas être perçues comme des structures de gouvernance alternatives, ce sont cependant des activités complémentaires fondamentales.

## Références, ouvrages pour une lecture approfondie

- CCRE (2002). *La valeur ajoutée de la Politique de Cohésion européenne, Déclaration de principe du CCRE*.
- Daniels, Isobel, et al. (2000). *Interdependence between urban and rural areas in the West of England*. University of the West of England, Bristol.
- Davoudi, S. and Stead, D. (2002). *Urban-rural relationships - an introduction and history*. Built Environment [forthcoming].
- Commission européenne (1999). *European Spatial Development Perspective, towards a balanced and sustainable development of the territory of the EU*. Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg.
- Commission européenne, DG Agriculture (2000). *Fighting unemployment and social inclusion in rural areas*. Rural Innovation, LEADER Dossier N°8.
- Commission européenne (2001). *Second Report on Social Cohesion*. Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg.
- Réseau européen d'observation spatiale (2002). *Urban-rural relations in Europe, first interim report*.  
<http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/266/.ir-1.1.2.pdf>

### QUELQUES PAGES INTERNET UTILES

- European Commission: Inforegio homepage on Spatial Planning  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/themes/spatial\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/themes/spatial_en.htm)
- European Spatial Planning Observation Network  
web page of the research project "Urban-rural relations in Europe"  
<http://www.hut.fi/units/separate/YTK/research/UR/index.html>
- European Spatial Planning Observation Network  
(Finnish Contact point)  
<http://www.ymparisto.fi/tutkimus/espon/espon.htm>





CONSEIL  
DES COMMUNES  
ET RÉGIONS  
D'EUROPE

THE COUNCIL  
OF EUROPEAN  
MUNICIPALITIES  
AND REGIONS

**Bureau de Paris - Paris Office :**  
15, rue de Richelieu F - 75001 Paris  
Tél. +33 1 44 50 59 59 • Fax +33 1 44 50 59 60

**Bureau de Bruxelles - Brussels Office :**  
rue d'Arlon 22-24 B - 1050 Bruxelles  
Tél. +32 2 511 74 77 • Fax +32 2 511 09 49  
**Email :** [cemr@ccre.org](mailto:cemr@ccre.org)      **Web :** [www.ccre.org](http://www.ccre.org)