

Séminaire organisé par Ecotec et Notre Europe, le 31 mars 2004 à Bruxelles (European Policy Centre)

Développement local, partenariat et approche ascendante :

OU EN SOMMES-NOUS MAINTENANT ?

Compte-rendu rédigé par Marjorie JOUEN

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays. En tant que laboratoire d'idées sur la construction européenne, le groupement souhaite apporter une contribution aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un certain nombre de décideurs, académiques et journalistes dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi systématiquement mis en ligne sur le site Internet. L'association organise également des rencontres et des séminaires, le cas échéant en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

Notre Europe prend aussi position sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'Union européenne, par la voix de son Président ou de son Conseil d'Administration, qui a en charge, outre la gestion de l'association, la fonction d'orientation et d'impulsion de ses travaux. Un Comité International, composé de personnalités européennes de haut niveau, se réunit une ou deux fois par an afin de traiter d'une thématique européenne importante.

ECOTEC

ECOTEC est un bureau international de recherche et d'expertise. Il coopère avec ses clients pour les aider à trouver des solutions aux problèmes et défis économiques et sociaux rencontrés en Europe aujourd'hui. Ses travaux concernent aussi bien des sujets à l'échelon local que pan-européen, pour une clientèle issue du secteur public comme du secteur privé.

Au cours des dernières années, il a participé activement aux progrès des réflexions au niveau européen, dans les domaines de la politique de l'emploi, du développement local et régional et des approches locales partenariales. *ECOTEC* a fêté en 2004 ses 21 ans d'activité.

Table des matières

Compte-rendu	1
<hr/>	
1 Les attentes des décideurs européens	3
2 Un état des lieux trans-européen sur le développement local et le partenariat	5
3 Une évaluation critique de l'approche	8
4 Les pistes d'avenir pour cette approche	12
Programme	14
<hr/>	
Liste des participants	15
<hr/>	
Annexes	16
<hr/>	
1 Le tiers-secteur : réalisations et défis liés au contexte européen (J-L. Laville)	16
2 Réflexions sur l'approche ascendante à partir de la pratique (J.Bell)	21
3 Evaluer le développement local : approches, leçons et perspectives (P. Wells)	24
4 Le rôle du partenariat dans les opérations de régénération locales : les leçons du Royaume-Uni (P. Tyler)	31
5 Le partenariat dans la Politique britannique de régénération (N. Mc Inroy)	33
6 Quel avenir pour l'approche ascendante au niveau européen ? (M. Jouen)	39

Compte-rendu

Le lancement des premières « passerelles pour l'intégration » des programmes de l'objectif 11 du Merseyside (UK) remonte à 1994, de même que la conception du programme d'initiative communautaire URBAN2. Le doublement du nombre des groupes d'action locale LEADER I13 et l'identification des initiatives locales de développement et d'emploi dans 17 domaines correspondant à des nouveaux gisements d'emploi datent également de cette même année.

En 10 ans, les termes « partenariat », « approche ascendante » (bottom-up approach), « développement local », « intégration multi-sectorielle » ont connu des fortunes diverses : incompris au début, ils sont devenus de véritables slogans politiques. Parés de toutes les vertus, ils ont parfois été vilipendés : inefficaces, consommateurs de temps et de moyens. Détournés, galvaudés ou assimilés, ils ne suscitent plus le même enthousiasme qu'au début. Promus, voire imposés, par la Commission européenne dans le cadre de la politique de cohésion, on les retrouve aussi bien dans les réglementations nationales que dans les pratiques des acteurs locaux publics et privés. Leurs formes se sont diversifiées selon les lieux et les secteurs, au point de ne plus avoir grand chose en commun. Bref que reste-t-il aujourd'hui du développement local, qui fut présenté comme une nouvelle façon de mener une politique publique ?

Pour conduire un vaste bilan critique des dix années écoulées, Notre Europe et Ecotec ont invité une bonne vingtaine d'experts venus d'Autriche, de Belgique, du Danemark, de France, d'Irlande et du Royaume-Uni à un séminaire, dans les locaux d'EPC à Bruxelles. Ces experts ont été choisis en leur qualité de témoins et d'acteurs d'un mouvement qui a pris son élan dans un contexte de crise économique et de fort chômage, mais aussi d'intenses échanges d'expériences et de réflexion facilités par les programmes de coopération européens.

La discussion s'est articulée en 4 temps :

- une introduction rappelant les principales composantes du contexte actuel, qui a montré l'ampleur des attentes des décideurs politiques en direction du développement local ;
- un état des lieux des pratiques et des débats politiques en cours dans les différents Etats membres, ainsi qu'une analyse rétrospective de la décennie passée ;
- une évaluation critique des résultats obtenus et des raisons de ce bilan ;
- une réflexion sur l'avenir de la démarche et plus précisément sur les opportunités offertes par l'agenda européen.

¹ L'objectif 1 correspond aux régions en retard de développement

² Programme pour le développement des quartiers urbains en difficulté

³ Programme pour le développement des zones rurales

Les règles de la discussion étant de respecter la liberté de parole des participants, indépendamment de leurs fonctions professionnelles, le compte-rendu n'attribuera pas à chacun les idées avancées mais mettra plutôt en avant les propositions, les sujets de débat et d'accord. Les textes des exposés introductifs, qui ont permis de cadrer la discussion et qui apportent des informations précises, sont présentés en annexe.

1 – les attentes des décideurs européens

Le développement local, partenarial et ascendant, a émergé comme un nouveau mode de gouvernement lorsque s'imposait la doctrine néo-libérale : il apportait une réponse subsidiaire aux défaillances du marché au moment où la puissance publique se retirait. Ce mouvement était conforme à la thèse selon laquelle l'Etat, par ses interventions uniformes et coûteuses, s'avérait incapable de résoudre des problèmes de plus en plus complexes et de satisfaire des demandes de plus en plus individualisées. Pour autant, le libre jeu de la concurrence a vite montré ses limites en engendrant des forts déséquilibres sociaux et territoriaux. Les progrès de l'intégration européenne, d'une part, - avec la disparition progressive des frontières, la prééminence du droit communautaire sur le droit national, la monnaie unique – et la globalisation, d'autre part, ont réduit également la maîtrise des gouvernements nationaux sur la société et l'économie.

Ainsi, en ce début de XXIème siècle, les responsables politiques européens sont-ils interpellés par une double demande de « gouverner autrement » et « de gouverner plus efficacement ».

C'est dans ce contexte et compte tenu de la spécificité européenne de l'économie sociale de marché que s'est affirmée l'utilité de l'approche ascendante et partenariale apte à fournir une intervention réparatrice, adaptée à la diversité des situations locales. Portées par le mouvement de décentralisation, les techniques participatives associées au développement local ont d'abord été utilisées pour résoudre le problème du chômage, puis de manière extensive ceux de l'exclusion sociale, territoriale et politique. Les résultats ont été suffisamment encourageants à petite échelle pour que de nombreux acteurs socio-économiques européens placent certains espoirs dans cette technique. Néanmoins, force est de constater que la matérialisation à grande échelle de ces espoirs reste encore dans les limbes : la « montée en puissance » du développement local ne s'est pas (encore ?) réalisée. Les obstacles sont assurément nombreux : ils proviennent autant de la méthode elle-même que de l'inertie des pratiques antérieures et des forces du marché.

Nous nous trouvons à mi-parcours de la programmation des Fonds structurels 2000-2006 et quatre ans après le lancement de la Stratégie de Lisbonne⁴ qui fixait à l'Union un rendez-vous en 2010. Le constat que l'on peut faire aujourd'hui est celui du découplage entre le discours politique, appuyé sur un diagnostic clair des lacunes et des atouts de notre continent, et les effets des actions engagées. En gros, la déperdition entre les mesures adoptées en haut et les résultats en bas est totale : la plupart des dirigeants européens et nationaux en ont parfaitement conscience et s'inquiètent de l'inadaptation des instruments de gestion publique à leur disposition.

⁴ L'un des buts fixés à l'Union européenne par le Conseil européen de Lisbonne en 2000 était «de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde d'ici 2010 ».

L'agenda européen de 2003 illustre amèrement cette vacuité. A défaut de trouver de nouveaux outils pour résoudre les vrais problèmes, on a tendance à s'attaquer au plus facile : on annonce que l'on va augmenter le budget de la recherche, lancer de grands programmes d'infrastructures (réseaux trans-européens), accroître la coordination policière et judiciaire. Certes, ces décisions sont importantes mais elles ne font que repousser l'échéance face à l'enjeu majeur de la restauration de la citoyenneté auquel les gouvernements européens et nationaux sont confrontés. Ce défi pourrait être résumé par la métaphore mécanique suivante : comment éclairer tout un bâtiment, y compris ses parties les plus reculées, en perdant le moins possible d'intensité électrique ?

Les attentes des décideurs politiques sont donc d'autant plus fortes qu'aucun modèle ne se profile à l'horizon et que les pistes avancées par le Livre blanc sur la gouvernance européenne en 2001 tardent à être explorées. Le développement local serait-il à même de proposer une solution ?

La perspective ouverte par une telle introduction est donc vaste et stimulante. Pour autant, le séminaire a des ambitions plus modestes : il s'agit surtout de vérifier si le développement local a un avenir et d'en tirer quelques conséquences opérationnelles.

2 – UN ETAT DES LIEUX TRANS-EUROPEEN SUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL ET LE PARTENARIAT

COMMENT A EVOLUE LE DEVELOPPEMENT LOCAL AU COURS DE LA DERNIERE DECENNIE DANS LES ETATS MEMBRES ?

Globalement tous les décideurs publics et politiques locaux se sont appropriés le vocabulaire et la démarche ascendante dans la mesure où elle leur est apparue comme une technique utile de gouvernement. Lorsqu'ils étaient moins convaincus, ils l'ont fait pour se conformer aux prescriptions nationales (en France, une loi oblige à recourir à une large consultation de la société civile au niveau local) ou européennes (les Fonds structurels ne sont octroyés qu'après l'adoption du Docup⁵ ou du CCA⁶ qui a été élaboré en concertation avec les partenaires sociaux et les ONG défendant l'égalité des chances hommes-femmes et l'environnement).

La propagation s'est poursuivie au fil des années, de manière régulière, même si la Commission a perdu le leadership intellectuel sur ce sujet à partir de 2000 (fin des projets pilotes du FEDER⁷ et du FEOGA⁸, suppression presque totale des bureaux d'assistance technique et rotation des personnels administratifs chargés de ces dossiers). L'absence de coordination forte au niveau européen a fait perdre au phénomène sa visibilité.

Pourtant, par comparaison aux années 80 qui étaient marquées par l'opposition privé-public, les mentalités ont profondément changé. On admet maintenant dans l'UE à 15 – mais ceci ne vaut peut-être pas encore pour les pays anciennement communistes - l'existence d'une sorte de troisième secteur, qui joue le rôle de médiateur et d'ensemblier (par le mixage des capitaux et des ressources) à côté des deux autres, le premier étant celui de l'économie concurrentielle et le deuxième le secteur public.

Aujourd'hui, les initiatives de développement local montrent encore beaucoup de vitalité en France, Espagne et Italie. De nouvelles pistes sont explorées en direction de l'entrepreneuriat, de l'épargne solidaire, etc. En France en 1999, l'importance de l'économie sociale et solidaire a été consacrée par la nomination d'un Secrétaire d'Etat spécialisé, mais celui-ci n'est pas parvenu à placer son action dans le courant principal. Dans plusieurs pays, comme l'Irlande et la Belgique, la reconnaissance est venue de la création d'institutions spécialisées. Au Royaume-Uni, l'orientation vers l'insertion professionnelle est devenue prédominante.

Toutefois, les dérives sont aussi considérables. Partout, les autorités publiques mettent de plus en plus en concurrence les structures d'économie sociale et locales pour l'octroi de

⁵ Document unique de programmation

⁶ Cadre communautaire d'appui

⁷ Fonds européen de développement régional

⁸ Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

subventions. La part consacrée à l'expérimentation et à l'innovation se réduit considérablement, puisque les porteurs de projets doivent démontrer qu'ils sont efficaces et bons gestionnaires. Les initiatives locales animées par un souci démocratique et une certaine générosité sont souvent instrumentalisées par les responsables politiques et administratifs, qui s'intéressent principalement aux résultats visibles tels que l'emploi ou la réduction des tensions sociales en négligeant les méthodes utilisées.

L'incapacité à résoudre les problèmes sociaux les plus criants dans certaines zones et la persistance du chômage tendent à faire accepter l'existence d'une économie de seconde classe, dans laquelle se retrouvent les associations sans but lucratif, les structures d'insertion, les partenariats locaux, etc.

OU EN SOMMES-NOUS SUR LE PLAN CONCEPTUEL ?

Le développement local reste une affaire de pratique et, malgré la poursuite des travaux de recherche sur le sujet, les instruments conceptuels et théoriques manquent. En conséquence, on constate les mêmes travers qu'il y a 10 ans, quand on essaie de donner un cadre réglementaire ou d'institutionnaliser certaines méthodes.

Partout, on lie le traitement social du chômage et l'économie sociale. Cette assimilation trompeuse avait été dénoncée dès le début des expériences, mais la tentation reste très forte pour les gouvernants d'essayer de résoudre deux problèmes en même temps : le chômage de longue durée et l'exclusion sociale. Cette marginalisation des projets locaux et partenariaux évite de modifier en profondeur les règles de fonctionnement de l'économie traditionnelle et de la société. Du coup, il est fréquent que les procédures de participation et de démocratisation soient réservées aux zones les plus en difficulté par une sorte de discrimination à l'envers, alors qu'elles donneraient de bien meilleurs résultats dans des villes banales ou avec des groupes sociaux issus des classes moyennes.

On continue de confondre l'approche ascendante locale et participative, qui implique différents groupes de la société civile, avec la consultation des autorités locales ou la décentralisation. En fait, si les deux vont souvent de pair, certaines organisations locales fonctionnent selon une logique tout à fait classique, sectorielle et concurrentielle. C'est le cas des systèmes productifs locaux (clusters ou districts industriels), des agences de développement régional, etc. Cependant, on assiste aussi à un décloisonnement des pratiques publiques : la proximité des intérêts entre les promoteurs du développement local et les défenseurs des services publics locaux s'affirme.

Le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne en 2001 a eu un écho assez limité parmi les réseaux de développement local. A contrario, les collectivités locales et leurs représentants (Comité des régions et lobbies) s'y sont beaucoup intéressés. Eurocities est en train d'expérimenter une proposition relative aux contrats tripartites dans le domaine de l'environnement mais, bien qu'elle soit intéressante, cette expérience réclame aux villes de la patience et beaucoup de travail pour collecter des données et définir leurs priorités.

QUELS SONT LES DIFFERENTS MODELES IDENTIFIABLES ET LEURS VARIANTES ? Y A-T-IL UN MODELE EUROPEEN OU SEULEMENT DES TRAJECTOIRES NATIONALES ?

En fait, sous le vocable commun, on distingue deux mouvements qui connaissent des développements différents selon les pays : le premier est de nature plutôt socio-politique et s'intéresse principalement à l'autonomie et la capacité d'auto-organisation des groupes locaux ; le second se situe plutôt dans le champ socio-économique et tente d'offrir une alternative à l'économie dominante.

Comme en matière d'Etat-providence, on peut principalement distinguer le modèle scandinave, très égalitaire et cohésif mais peu tolérant vis-à-vis des expériences marginales, du modèle anglo-saxon, plus individualiste et libéral mais ouvert aux approches communautaristes, et du modèle continental nord-européen (incluant notamment la France, la Belgique, l'Allemagne et l'Italie). Dans ce dernier, l'Etat conserve un rôle de gendarme et tente de redéfinir par le droit les limites entre public et privé, y compris pour l'entreprise et la famille. Cependant, on note aussi des approches très différentes dans certains pays méditerranéens (Espagne, Portugal et Grèce) où le partenariat peine à s'imposer.

Le cas des pays d'Europe centrale et orientale est encore à part : après 40 ans de domination communiste et dix ans de transition d'inspiration néo-libérale, le terrain social reste peu propice au développement local partenarial et ascendant. Les encouragements à la coopération et à l'organisation de la société civile suscitent plus de méfiance que d'enthousiasme. Les collectivités locales des nouveaux membres disposent de moyens humains et financiers insuffisants pour faire face aux nouveaux problèmes sociaux ou territoriaux qu'elles rencontrent.

Enfin, les pratiques comme les sujets de travail se différencient selon que l'on se trouve en zone rurale ou urbaine. De manière, un peu schématique, on peut dire que dans la campagne, les défis restent de taille modeste et la population peut être assez facilement mobilisée. En contrepartie, les projets doivent surmonter les obstacles liés à la faible densité, l'éloignement, le faible dynamisme des personnes âgées plus nombreuses et la masse critique. Dans les villes, les problèmes sont démesurés et se multiplient à l'infini. Il faut d'abord combattre l'indifférence ou l'apathie des populations, parfois soumises à des tensions sociales fortes, avant de s'engager dans des projets dont le coût sera nécessairement élevé pour atteindre une certaine visibilité. Par contre, les interlocuteurs officiels administratifs et politiques peuvent plus facilement être interpellés et intégrés dans une démarche participative.

QUELQUES SONT LES PRINCIPALES RAISONS POUVANT EXPLIQUER L'EXISTENCE DE TRAJECTOIRES DIFFERENTES ?

La réponse est loin d'être simple : on voit effectivement se développer toutes les variantes possibles, portant sur le choix et le rôle des différents acteurs, les buts poursuivis, les groupes sociaux, les zones et les thèmes visés. L'héritage historique, la situation géographique et les comportements culturels continuent d'influencer les décisions et les préférences. Cependant, l'importance de la régulation et de l'élan venant du sommet (décentralisation) paraît déterminante. La volonté politique joue enfin un rôle fort.

3 – UNE EVALUATION CRITIQUE DE L'APPROCHE

L'AVENIR DU DEVELOPPEMENT LOCAL EST-IL VRAIMENT MENACE ?

Plus de 10 ans après son lancement et sa reconnaissance au niveau européen, le développement local et partenarial reste vulnérable pour des raisons qui lui sont propres et également du fait des contraintes budgétaires accrues.

Cette démarche reste fragile car son succès dépend beaucoup, plus que la gestion administrative et politique traditionnelle, de la confiance. Elle n'est pas parvenue à trouver une réplique satisfaisante au défaut de représentativité des partenaires associés : les élus reprochent aux partenariats locaux, avec raison, leur absence de légitimité démocratique.

Pour des initiatives locales, les opportunités d'accès direct aux programmes communautaires (projets-pilotes ou initiatives communautaires) ont quasiment disparu depuis 2000, or il s'agissait d'un aiguillon très stimulant pour les innovations. Les critiques à caractère économique et financier sont fréquentes : les projets aidés sont le plus souvent incapables de subsister au-delà de la fin du programme dont ils bénéficiaient ; ils se lancent alors dans une course aux subventions auprès d'autres instances publiques pour maintenir leurs activités.

Pour l'instant, le développement local bénéficie encore de quelques années de sursis, au niveau européen du fait de la programmation budgétaire et au niveau national du fait des services rendus en matière de réinsertion professionnelle et sociale. Cependant, la pénurie croissante de fonds publics fait peser sur lui une menace inéluctable. Il est donc urgent de se préoccuper de construire ou de reconstruire sa légitimité.

LES DOUTES VIENNENT-ILS DU FAIT QUE D'AUTRES METHODES ONT MIEUX FAIT LEUR PREUVE OU QUE LES EVENEMENTS MONDIAUX ONT MODIFIE LA SITUATION D'ENSEMBLE ?

Il ne faut pas sous-estimer le préjudice causé au développement local par le silence politique et médiatique qui l'entoure. Pourtant, aucune autre méthode n'a réalisé de meilleures performances ces dernières années, simultanément dans le champ socio-économique et politique. On peut considérer que nous sommes dans une période charnière où nous n'avons pas encore tiré profit des nouvelles technologies de l'information et ne sommes pas parvenus au stade avancé de l'économie de la connaissance, ou mieux de la société créative.

L'appréciation portée sur le développement local a beaucoup varié au cours des dernières années, en fonction de la conjoncture économique et sociale. Le regain d'intérêt actuel n'est probablement pas étranger au contexte économique peu porteur des deux dernières années. Par contre, il y a quatre ans, le discours dominant était très différent, certains experts se hasardaient à prédire à l'Europe l'entrée dans une décennie de prospérité garantie par l'avènement de la « nouvelle économie » (e-economy). La faible croissance, la crise boursière, la remontée du chômage et la forte concurrence de la Chine et de l'Inde ont amené l'opinion publique européenne à douter des bienfaits de la globalisation et de l'automatisme des progrès générés par les nouvelles technologies. Ce revirement a abouti au succès des mouvements

alter-mondialistes et par voie de conséquence à une réhabilitation de l'approche locale. Le développement local peut apparaître à certains comme le dernier rempart contre la volatilité de l'économie globale, alors que d'autres salueront seulement son agilité et sa capacité à négocier avec l'économie dominante. Dans les deux cas, il parvient à desserrer la contrainte de la rentabilité à tout prix et redonne des marges de manœuvre aux citoyens, habitants ou travailleurs.

EN QUOI LE DEVELOPPEMENT LOCAL A-T-IL ETE LE PLUS DECEVANT ?

Le terme de déception est probablement exagéré, mais s'explique parce qu'on attendait trop de cette démarche, en la parant de toutes les vertus et en la présentant parfois comme un substitut au modèle de croissance des « 30 glorieuses ». Il a aussi suscité l'impatience : face à l'ampleur et la brutalité des chocs économiques et sociaux, il n'a enregistré que des résultats quantitatifs limités, en termes de ressources ou d'emplois générés. Dans les zones en crise, force est de constater que la situation s'aggrave car « un bon partenariat ne vaut pas un vrai développement économique local ». L'illusion de l'inclusion pour les personnes marginalisées ne dure pas longtemps, si elle ne se concrétise pas par une amélioration matérielle, sous forme d'emplois créés, de revenus accrus, d'équipements collectifs modernisés, d'environnement restauré, etc.

L'ambiguïté vient du fait que si, en tant qu'instruments, le partenariat ascendant et la participation active des bénéficiaires ont bien démontré leur utilité pour améliorer la conception, la mise en œuvre et l'efficacité d'une politique publique, ils ont parfois été utilisés avec succès comme des substituts aux politiques traditionnelles. Le « miracle » du développement s'est parfois produit dans certaines zones rurales retardées ou certains quartiers urbains délaissés, simplement par le fait d'avoir mobilisé les habitants et les acteurs économiques et sociaux locaux. Mais, au lieu de prendre conscience du caractère très exceptionnel d'une telle occurrence, on a eu tendance à vouloir le reproduire à l'infini. Du coup, au lieu de considérer le développement local comme un nouvel instrument de gouvernance – ce qui était déjà un progrès substantiel –, on a voulu en faire un instrument de développement économique et social à part entière.

En fait, le développement local poursuit son chemin à son rythme, qui est lent et qui est celui des projets de développement (5 ans au moins) et des changements de comportements (10 ans ou plus). Cependant, diverses expériences locales et nationales montrent que si on donne un signal politique fort on peut en forcer l'allure et l'activité. Néanmoins, le « mainstreaming » s'avère décevant et la masse critique qui nous ferait basculer dans un autre modèle n'est pas atteinte.

QUELS PROGRES MAJEURS ET MESURABLES ONT ETE ENREGISTRES ET QUE NOUS APPRENNENT-ILS ?

Il existe beaucoup d'expériences réussies mais elles ne sont pas suffisamment connues, faute de moyens financiers et humains dédiés. La visibilité acquise à la fin des années 90 résultait d'un travail important de collecte d'informations, d'analyse rigoureuse, d'animation de réseaux

et de communication, qui supposait un engagement politique et financier non négligeable. En quelques années, avec le relâchement de cet effort, la situation est devenue plus opaque.

Les enseignements tirés des expériences menées entre 1994 et 1999 dans le cadre du groupe inter-services de la Commission ont été confirmés. Le développement local est maintenant bien perçu comme un moyen sûr pour diagnostiquer les vrais problèmes sur un territoire ou dans un groupe en difficulté, développer des solutions à ces problèmes, créer un sentiment d'appartenance et garantir la pérennité des résultats. Plus généralement, de manière incrémentale, il permet à des quartiers urbains, des petites communes rurales ou des micro-régions de se réapproprier leur avenir, ce qui explique qu'on enregistre peu de retour en arrière. Pour les personnes concernées, il a des effets positifs sur la citoyenneté et sur la prise de conscience de l'existence d'un bien commun.

En une décennie et plus, certaines organisations ont continué de prospérer. Ainsi, en est-il des coopératives sociales en Italie, dont la forme juridique a été adoptée avec succès récemment dans plusieurs pays. On reconnaît aujourd'hui l'importance fondamentale de la mise en réseaux et de la professionnalisation pour garantir la stabilité des projets.

La capitalisation reste toutefois problématique, faute de temps, de ressources financières et de méthode. Pourtant dans le contexte de l'élargissement, elle serait très utile car il faut éviter aux nouveaux Etats membres de faire les mêmes erreurs que nous.

AVONS-NOUS UNE VISION CLAIRE DES LIMITES DE CETTE APPROCHE ?

Les critiques les plus fréquentes sont bien connues et elles sont parfois justifiées. On reproche notamment à cette démarche :

- d'être trop compliquée : c'est vrai et c'est faux. Le souci de démocratie, d'ouverture et d'inclusion peut conduire à un excès de sophistication. Par une sorte de discrimination positive, on demande aux plus exclus de s'impliquer davantage pour bénéficier des mesures. Au lieu de se contenter d'être clients, ils doivent se transformer en partenaires. Paradoxalement, les populations mieux formées et mieux intégrées qui ne participent pas à de tels programmes parce qu'elles n'habitent pas le quartier ciblé sont souvent très attirées et envieuses de ce luxe de consultation.
- d'être sujette à des détournements d'argent public : c'est d'autant plus faux que, par comparaison avec les méthodes traditionnelles, cette approche est intrinsèquement soumise à davantage de contrôle interne par les partenaires et externe par les financeurs. Cette méfiance injustifiée du niveau local témoigne d'un excès d'idéalisme par rapport à l'économie réelle.
- de déguiser ses intentions et de ne pas respecter ses objectifs : c'est vrai, mais les initiatives locales sont davantage des victimes que des coupables. Cette dérive résulte d'une stratégie de survie pour obtenir des subventions ; les politiques sectorielles les obligent à « tordre la réalité ».

- d'être faussement démocratique : c'est vrai, dans la mesure où elle n'a pas la prétention de se substituer au processus de représentation politique classique. Elle vise principalement à restaurer la citoyenneté participative. Quant au fonctionnement interne des partenariats, le déséquilibre est probablement une chose normale et acceptable.
- de ne pas être un remède mais seulement palliatif : c'est d'autant plus vrai que les moyens disponibles ne sont pas à la hauteur des défis. Trop souvent, on se débarrasse des problèmes en les reportant sur le niveau local sans changer les politiques et les méthodes administratives.

PEUT-ELLE VRAIMENT DONNER DES RESULTATS PROBANTS LORS DES EVALUATIONS ?

Il y a quelques années on pouvait reprocher aux évaluations d'accorder trop d'importance aux données quantitatives et de s'intéresser excessivement aux données chiffrées, comme les emplois créés et les personnes formées, au détriment des données qualitatives comme la cohésion sociale. Ceci est moins vrai aujourd'hui mais les techniques d'évaluation restent inadaptées à cette démarche, dans la mesure où elles sont incapables d'appréhender certaines composantes essentielles du développement local, telles que la poursuite simultanée d'objectifs multiples (social et économique), la durée pluriannuelle des effets, le capital social en tant que facteur et résultat (*input* et *output*). De plus, les évaluations interviennent souvent trop tôt ; un délai de 6 mois après la fin du programme ne permet pas de constater la totalité des résultats positifs ou au contraire la fragilité de l'expérience. Dès lors, il n'est pas surprenant que les évaluations soient souvent décevantes, même si les programmes ont donné de bons résultats : elles fournissent beaucoup d'informations sur les méthodes suivies et permettent de savoir ce qu'il fallait faire ou ne pas faire, mais restent muettes sur les prescriptions de nature politique.

De manière plus générale, les initiatives locales ont été soumises à des contrôles particulièrement rigoureux et des évaluations très fouillées. Cette situation paraît discriminatoire en comparaison de la bienveillance dont bénéficie l'économie classique indépendamment de ses médiocres résultats, voire de ses dégâts.

EST-ELLE SUFFISAMMENT SOLIDE POUR SURVIVRE AUX ALEAS POLITIQUES ?

L'expérience montre que le développement local transcende les courants politiques et parvient à s'imposer au-delà des fluctuations des mandats électoraux. Cependant, il a besoin d'argent public et il n'est pas réaliste de prétendre qu'il puisse assurer son autofinancement, un jour. En fait, il s'agit d'une politique publique qui intervient dans le domaine économique et social, mais qui ne peut survivre dans un contexte de concurrence pure. Or force est de constater qu'en l'espace de dix ans le mouvement de dérégulation s'est poursuivi, aggravant les disparités, fragilisant les populations les plus démunies et rendant plus rares les capitaux publics. L'avenir du développement local, partenarial et ascendant ne peut être détaché de celui du modèle social européen et de la façon dont on conçoit sa modernisation.

4 – LES PISTES D’AVENIR POUR CETTE APPROCHE

LA DIMENSION LOCALE A-T-ELLE ETE CORRECTEMENT INTEGREE DANS LA STRATEGIE DE LISBONNE ? LA STRATEGIE DE LISBONNE PEUT-ELLE REUSSIR SANS UNE APPROCHE LOCALE ? COMMENT FAIRE POUR QUE LA STRATEGIE DE LISBONNE PRENNE MIEUX EN COMPTE LA DIMENSION LOCALE ?

De prime abord, la question de savoir si la Stratégie de Lisbonne est une opportunité à saisir pour le développement local suscite une controverse : au regard des idéaux portés par l’approche ascendante et partenariale, l’objectif principal fixé à l’Union de devenir « l’économie de la connaissance la plus compétitive du monde » paraît peu attractif, voire discutable. Il existe aussi un risque de dénaturation : en se fondant dans la Stratégie de Lisbonne, le développement local n’y perdrait-il pas son âme ? Ne cautionnerait-il pas à la fois la prééminence de la performance économique sur la cohésion et celle de l’approche intergouvernementale sur la méthode communautaire ?

De l’avis général, la dimension locale a été négligée par la Stratégie de Lisbonne qui s’est focalisée sur les engagements souscrits par les Etats membres et la convergence des politiques nationales. Pourtant, sans dimension locale, elle n’a aucune chance de réussir.

La méthode ouverte de coordination (MOC) s’affirme comme un exercice de comparaison entre gouvernements nationaux, plus ou moins coordonné par la Commission. Au fil du temps, les lignes directrices pour l’emploi ont fait une place de plus en plus réduite à la question de l’emploi local ; les bonnes dispositions prises en 1997 et 1998 se sont évanouies. Certes, par comparaison avec les méthodes réglementaires traditionnelles, la MOC comporte deux dimensions intéressantes : l’identification et l’échange de bonnes pratiques ainsi que le partenariat. Mais, dans la pratique, la MOC est devenue une machinerie technocratique qui valorise trop l’approche sectorielle, en s’appuyant sur une multitude d’indicateurs incompréhensibles.

Ni les partenaires régionaux, économiques ou sociaux, ni les opinions publiques ne se sont appropriés les objectifs de la Stratégie de Lisbonne (« personne n’envisage de manifester parce qu’il est exclu de l’économie de la connaissance »). C’est d’ailleurs une des raisons de son échec partiel. La recommandation faite par le Conseil européen au printemps 2003 d’instaurer des partenariats pour la réforme est totalement passée inaperçue.

Pour remédier à cette situation, il faudrait surmonter plusieurs obstacles : premièrement, les gouvernements nationaux devraient accepter de déléguer une partie de leurs compétences aux régions sur ces sujets ; deuxièmement, les autorités locales devraient être outillées correctement pour s’associer au processus. Les collectivités locales sont très démunies et inaptes à se lancer dans un exercice aussi intensif de comparaison régulière, par manque de moyens et de données statistiques. Troisièmement, il faudrait renverser la façon de concevoir la Stratégie de Lisbonne : au lieu de fixer un objectif général au sommet et de le décliner au niveau le plus bas, il faudrait procéder à partir de la base, identifier les progrès souhaitables et

la manière de les réaliser et ensuite construire un objectif final global par agrégation successive.

Il n'est pas sûr que les Etats membres et la Commission acceptent de réaliser une telle réforme de substance pour redonner toutes ses chances à la Stratégie de Lisbonne. Néanmoins, il serait dommage de rater cette occasion d'infléchir une politique qui tend à agréger de nombreux secteurs et dont les orientations vont guider d'autres politiques communautaires. Les acteurs du développement local, partenarial et ascendant doivent faire entendre leur voix et leurs propositions, dans le débat européen sur la révision à mi-parcours.

COMMENT FAIRE POUR QUE LE DEVELOPPEMENT LOCAL APPORTE UNE CONTRIBUTION PLUS LARGE AU RENOUVELLEMENT DE LA GOUVERNANCE EUROPEENNE ?

Tout d'abord, il y a accord pour considérer que le développement local apporte une contribution essentielle à cette nouvelle gouvernance européenne en train de naître, mais en même temps la question de la connexion des différents niveaux et du va-et-vient entre le haut et le bas reste problématique. La percée conceptuelle attendue depuis 10 ans ne s'est pas produite et l'expérience décevante du Livre blanc de 2001 semble montrer qu'il faut emprunter un autre chemin.

Une des pistes les plus opérationnelles est de gagner en visibilité et donc de constituer une plate-forme pour le développement local. Aujourd'hui, il n'y a pas de lobby du développement local. Bien sûr, il existe des réseaux et des associations de collectivités locales mais il ne faut pas confondre les deux choses. L'idée serait plutôt de créer une structure légère sur le modèle du Forum Social européen : un centre de ressources couplé à un lieu d'évaluation et d'analyse. Une rencontre biennale donnerait l'occasion aux divers réseaux européens, spécialisés par secteurs ou par territoires, de faire le point sur leur présence en Europe, les progrès réalisés, les problèmes rencontrés et les solutions préconisées, les nouvelles préoccupations, l'état de la recherche, les appuis obtenus, les prochaines échéances européennes, etc.

Une autre piste consiste à ne pas perdre de vue les autres composantes de l'agenda européen et notamment la préparation de la future politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Il convient de veiller au maintien de certains dispositifs permettant des expérimentations, leur mise en réseau et leur valorisation, voire leur capitalisation. Ce dernier point demeure probablement le plus critique, faute de moyens suffisants dédiés au niveau communautaire. La formalisation de propositions concrètes, déclinées pour les différents fonds (FEDER, FEADER, FSE, FEP) et d'autres politiques, pourrait aussi offrir une bonne opportunité de mise en commun des résultats obtenus, des méthodes les plus pertinentes et les plus prometteuses.

PROGRAMME

Développement local, Partenariat et approche ascendante : où en sommes-nous maintenant ?

Séminaire organisé par Ecotec et Notre Europe,
le 31 mars 2004 à Bruxelles (European Policy Centre)

9.30 Accueil

Introduction par Graham Meadows (Président) et Peter Lloyd (Facilitateur)

10.00 Session 1 : La situation actuelle en Europe du développement local et partenarial de l'emploi.

Exposés introductifs par Jean-Louis Laville et John Bell

Discussion

11.30 Session 2 : Evaluation critique de l'approche ascendante, partenariale et locale

Exposés introductifs par Peter Wells, Marthe Nyssens , Peter Tyler et Neil McInroy

Discussion

13.00 Déjeuner

14.30 Session 3 : Pistes pour l'avenir : quelles opportunités liées à la Stratégie de Lisbonne ?

Exposés introductifs par Hans Martens, Marjorie Jouen et Jan Olsson

16.00 Conclusions et recommandations

Liste des participants

MEADOWS Graham (Président)	DG Regio – Commission européenne
LLOYD Peter (Facilitateur)	Consultant indépendant (UK)
BELL John	ECOTEC
BURON Martine	Ex-Comité des Régions
CHEALLAIGH Ni Martina	DG Education & Culture – Commission européenne
EGRIBOZ Kursat Levent	ECOTEC
FAVRIE Annie	Cité de l'Initiative de Roubaix (F)
FROY Francesca	ECOTEC
GAFFEY Veronica	DG Regio – Commission européenne
GUILLERMO Martin	Acter Conseil (F)
JEFFREY Paul	ECOTEC
JOUEN Marjorie	Notre Europe
KAMMERHOFER Christa	DG Emploi & Affaires sociales – Commission européenne
LAVILLE Jean-Louis	CRIDA – CNRS (F)
MARTENS Hans	European Policy Centre
MCINROY Neil	Centre for Local Economic Strategies (UK)
MOLLE William	ECORYS (NL)
NYSENS Marthe	Cerisis - Université Catholique de Louvain (B)
OLSSON Jan	Comité Economique et social européen
PARMENTIER Catherine	Eurocities (B)
BAHL-POULSEN Lisbeth	DG Emploi & Affaires sociales – Commission européenne
RAMSDEN Peter	Consultant indépendant (UK)
SAAD Haroon	ERAN/Quartiers en Crise (B)
SHER Mannie	The Tavistock Institute (UK)
TYLER Pete	Université de Cambridge – Groupe d'études régionales et urbaines (UK)
WELLS Peter	Université de Sheffield Hallam (UK)

Annexes

ANNEXE 1

Jean-Louis LAVILLE

Le tiers secteur - réalisations et défis liés au contexte européen

(texte d'Aldalbert EVERS)

Cette contribution résume en quelque sorte les principales leçons tirées d'une recherche conjointe et d'une coopération menée avec mon collègue Jean-Louis Laville et qui seront présentées de manière beaucoup plus étendue et précise dans un livre à paraître dans les prochains mois, que nous avons coordonné et écrit en partie ensemble «The third sector in Europe ». Cette recherche et bien d'autres se développent dans une association de recherche européenne –EMES – un groupe qui se réunit à Bruxelles.

Au début, mon intention était d'intituler cette contribution «Le tiers secteur en tant que composante du modèle européen ». Les raisons de ne pas l'avoir fait sont assez simples : c'est parce que les indéniables points communs de l'héritage européen en matière de bien-être social peuvent seulement être qualifiés de « modèle » s'il y a un minimum de souci partagé de la part des gouvernements nationaux et au niveau de l'Union européenne, pour préserver et développer ses similitudes. Mais je pense que les politiques nationales de réforme des Etats providence tout comme les déclarations de l'UE sur ce point sont actuellement trop vagues et trop diverses pour affirmer que l'Europe sera capable d'utiliser ses acquis du passé pour relever les défis d'aujourd'hui sous la forme d'un modèle européen. C'est pourquoi j'ai décidé de partir d'une référence plus modeste en traitant la question des organisations du tiers secteur : les réalisations et les défis liés au contexte européen, espace social et politique spécifique. En énonçant cela, on pense évidemment d'emblée aux Etats-Unis avec leur discours et leur propre tiers secteur. Et puisque les concepts anglo-américains ont assez largement influencé le processus de re-connaissance du tiers secteur en Europe, marquant les différences et les ressemblances entre les deux, ceci constituera une partie de la réflexion qui suit sur le tiers secteur en Europe.

La thèse centrale de ma contribution est simple autant qu'ambitieuse : il existe un héritage particulier européen sous forme de développements et d'approches, qui devrait nourrir le débat international et interpeller les autres approches. Cet héritage spécifique et les opportunités et défis qui en découlent ne devraient pas être perdus ou reniés. Laissez-moi l'expliquer par quelques réflexions relatives d'abord aux évolutions historiques, ensuite à la construction du concept théorique et enfin aux défis politiques liés au développement du tiers secteur dans le contexte européen.

LES PARTICULARITES NATIONALES ET LES DEFIS – UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

Dans toute l'Europe, la formation du tiers secteur a bénéficié des contributions spécifiques d'organisations autres que les organismes caritatifs, les organismes de bénévolat et les fondations qui font aussi partie de l'héritage de la société américaine. Ces organisations sont les mutuelles, les coopératives et d'autres associations constitutives de « l'économie sociale ». Le tiers secteur européen ne coïncide pas, ni avec le concept plus étroit du secteur du bénévolat, ni avec la notion américaine de secteur sans but lucratif. Ceci devient immédiatement clair quand on étudie, par exemple, le représentant de la tradition anglo-saxonne en Europe, l'Angleterre. Il est indéniable que son histoire du tiers secteur n'est pas seulement celle des organisations de bénévolat ou de charité mais aussi celle d'un fort mouvement coopératif, notamment dans le secteur du logement. Et ceci compte aujourd'hui, parce que le débat animé qui se déroule en Angleterre, sur des questions telles que les entreprises sociales et communautaires, a un lien avec cette deuxième tradition. Par opposition à la tradition américaine, l'héritage du tiers secteur européen a deux piliers : le pilier caritatif et bénévole et le pilier solidaire avec les coopératives et les mutuelles, dans lequel les individus ont organisé la production des services de biens essentiels pour leurs propres besoins.

Ceci conduit à un deuxième point : il existe une particularité dans la place historique et politique du tiers secteur européen et son évolution. A côté du marché et des politiques publiques et des organisations confessionnelles ou caritatives instituées par les classes aisées, le rôle des mouvements sociaux – tels que les mouvements de travailleurs et les mouvements populaires comme on peut les trouver dans les pays scandinaves – doit être souligné dans l'expérience européenne. Ces dernières composantes en particulier ont marqué les concepts, les trajectoires et les organisations de manière différente de l'héritage américain. Cependant, en même temps, l'émergence de nouveaux mouvements sociaux et de nouvelles formes d'association rapportée dans les contributions de tous ces pays mettent l'accent sur de nombreux aspects qui sont partagés des deux côtés de l'Atlantique : la société civile comme point de référence, une nouvelle compréhension de ce que peut signifier l'engagement volontaire et la solidarité aujourd'hui, mais aussi un nouvel esprit entrepreneurial.

Un troisième point à souligner est l'importance particulière et le rôle des Etats providence européens pour le tiers secteur et vice-versa. Assurément, cette relation s'est nourrie d'un passé de concurrence, de rejet et d'absorption, mais à côté de cela il y a eu aussi une longue histoire de coopération et stimulation réciproque. Dans la plupart des pays européens, certaines parties du tiers secteur ont été construites précisément comme des modèles de protection. Mais ce serait une erreur d'en prendre argument pour voir seulement dans les actuels systèmes combinés de protection sociale en Europe un rôle plus central de l'Etat providence et de l'interpréter comme une faiblesse par comparaison avec le modèle américain. Il est très contestable d'établir un classement simple en plaçant au premier rang le modèle américain au motif qu'il a la plus grande société civile, parce que le tiers secteur y est plus vital. Les choses semblent différentes, une fois que l'on a compris qu'à côté du tiers secteur l'Etat est une autre composante nécessaire pour mener une politique publique efficace qui

fonctionne pour une société plus civique. On devrait se rappeler que, dans de nombreux pays européens, le soutien et l'intégration des activités du tiers secteur selon le principe de subsidiarité a été plutôt une réussite pour appuyer l'émergence de sociétés plus démocratiques.

LES ASPECTS THEORIQUES

On peut soutenir qu'il y a au moins deux innovations théoriques notables qui ressortent du débat européen.

Tout d'abord, le débat européen sur le tiers secteur, notamment en y incluant les coopératives et les mutuelles, a mis à l'ordre du jour la question de la dimension économique du tiers secteur. Ceci est complètement différent des exercices de mesure de l'impact économique des services rendus par le tiers secteur ou des explications de ce secteur – comme tous les autres – avec des instruments et des concepts qui viennent des théories économiques du marché. Reconnaître que les dimensions morales et politiques sont présentes dans les associations qui fournissent des biens et des services et qu'elles constituent des économies spécifiques basées sur des sensibilités sociales et de solidarité, ouvre la voie à un vaste chantier théorique : ceci revient à poser les particularités de l'économie du tiers secteur comme parties intégrantes d'une économie plurielle. Il y a évidemment un recoupement important entre ce concept d'économie plurielle, dont l'économie solidaire est une partie, et des concepts tels que le « pluralisme providentiel », le « système combiné providentiel » ou l'« économie mixte de providence ». Sans développer davantage ce point, il faut se souvenir que ce n'est peut-être pas par accident que ceci a été mis en avant d'abord dans le contexte européen, marqué par une longue histoire d'essais des acteurs de terrain de créer des formes d'appropriation publique décentralisée et socialisée dans l'action économique.

Un deuxième fait marquant de la recherche européenne est l'accent mis sur la nature fondamentalement ouverte, pluraliste et intermédiaire du tiers secteur, au lieu de la voir comme une sorte de secteur indépendant, une « boîte » spéciale où les organisations se réserveraient un rôle soit résiduel soit alternatif, vis-à-vis de l'Etat et du marché. Penser en termes d'intermédiation signifie davantage de choses que se contenter de reconnaître que les lignes de partage entre les secteurs sont floues. Les approches théoriques, qui ont été développées par Jean-Louis Laville et moi récemment, ont, en quelque sorte, radicalisé cette approche intermédiaire. Nous considérons que les organisations du tiers secteur, telles que les associations, ne sont pas différentes par nature. Elles doivent être vues comme des sortes d'hybrides, tenues dans un champ de tension, où il ne peut jamais être garanti que les liens avec l'Etat et les composantes du marché peuvent être suffisamment contrebalancés par l'ancrage des associations dans la société civile.

Ces deux points en amènent un troisième : Ce secteur compte-t-il ? Un statut juridique peut-il garantir ou prescrire que ses organisations auront des activités ou produiront des services qui seront distincts des autres ? Le point de vue de l'intermédiation ou de l'ancrage social ou politique mène à une réponse qui ne nie pas, mais ne certifie pas non plus, la spécificité du tiers secteur. Ici les organisations sont exposées à davantage de liberté et d'espace que dans

les marchés et dans le secteur public administratif pour se développer en accord avec la panoplie des principes de construction tels que la participation démocratique, la coopération avec les usagers, le degré d'enracinement dans les espaces locaux de la société civile. Réciproquement, le danger que des orientations purement commerciales et manageriales prennent le pas sur ces principes est toujours présent. De là dérive une idée théorique qui, je crois, est aussi importante en Europe que dans d'autres régions du monde. Tout d'abord, les principes et les valeurs qui nourrissent la société civile ne peuvent pas être contenus dans un seul secteur. Il n'y a ni un « secteur de la société civile », ni de liens entre le tiers secteur et des valeurs telles la mobilisation des volontaires (secteur du bénévolat) ou le fait d'être exclusivement non-profitable. Dans une société civile donnée, les services publics étatiques et municipaux peuvent aussi bien avoir les caractéristiques attribuées faussement en exclusivité aux organisations du tiers secteur. En conséquence, une société plus civique ne peut être mesurée à partir de la taille ou du taux de croissance d'un secteur, comme beaucoup sont tentés de le faire en comparant par exemple l'Europe et les Etats-Unis. Ce qui compte, c'est l'étendue des valeurs et des principes pour lesquels un tiers secteur est nécessaire mais pas suffisant : des principes civiques comme la solidarité, la citoyenneté active et une demande de pluralisme, au-delà de l'indifférence et de l'égoïsme.

LES DEFIS POLITIQUES

Ce sera mon troisième et dernier sujet de préoccupation. Qu'entraîne tout ceci du point de vue du rôle du tiers secteur dans les politiques futures ? Je voudrai signaler juste deux points qui peuvent constituer un sujet commun d'actualité pour l'Europe et les autres régions du monde.

Le premier point concerne la vision générale. Les réflexions théoriques futures doivent amener un ensemble de base intégrant les statuts et les contributions des organisations du tiers secteur. Entre, d'une part les responsables politiques et les administrations publiques et, d'autre part, les organisations du tiers secteur et leurs représentants, il faut concevoir des visions du partenariat qui rejettent les attitudes instrumentales à l'égard des uns et des autres. Ni les autorités publiques, ni les contributions des organisations du tiers secteur ne doivent être réduites à une simple dimension financière ou économique. Un partenariat doit prendre en compte la valeur morale et politique des organisations du tiers secteur, mais aussi que les personnes qui fournissent des biens et services dans ces structures ne sont ni des bienfaiteurs, ni juste des acteurs économiques comme de vulgaires prestataires de services commerciaux. Ils doivent être considérés comme des acteurs qui agissent dans une autre sorte d'économie.

Ceci me conduit à un second et ultime point. Les organisations du tiers secteur ont besoin de règles et d'un cadre légal, de formes appropriées de gouvernance et de réseaux d'interaction qui respectent leur valeur ajoutée particulière. La réussite des coopératives italiennes est largement imputable à l'institution d'une législation favorable et cette analyse est aussi valable pour la diffusion très large et le succès des fondations de citoyens en Allemagne. La plupart d'entre vous savent combien il est difficile de construire des programmes stables et des perspectives qui mobilisent et encouragent les compétences particulières des organisations du tiers secteur, plutôt que de les réduire à un instrument adapté à un objectif ou limité à un type

de fonction. Ici, une fois encore, l'Europe et d'autres pays comme les Etats-Unis peuvent avoir des héritages différents mais des défis communs. J'en soulignerai un : dans des domaines tels que la garde des enfants ou l'aide aux personnes âgées, mais aussi la régénération urbaine, les approches qui marchent sont la plupart du temps basées sur une combinaison de services mixtes privés, publics et bénévoles et sur des réseaux où coopèrent diverses autorités publiques, entreprises privées et organisations du tiers secteur. Il faut, alors développer des interactions appropriées entre les politiques pour transcender les séparations privé-public et Etat-société civile. Toutefois, les formes d'une gouvernance en réseau démocratique et responsable ne peuvent ni prolonger le corporatisme démodé de nombreux pays européens, ni imiter le partenariat privé-public américain qui travaille souvent pour l'usage privé des pouvoirs publics. Les nouvelles alliances avec le tiers secteur rendent nécessaires de nouvelles formes de gouvernance démocratique.

J'en arrive à ma conclusion. Au cours de la dernière décennie du XXème siècle, c'est comme si l'Europe s'était redécouverte avec les yeux de l'héritage américain. Ce que Tocqueville avait détecté dans le processus de formation des Etats-Unis – le rôle d'associations librement constituées par des citoyens actifs – est devenu un point de référence important en Europe pour un débat plus large sur l'histoire et le rôle de la société civile et du « tiers secteur ». Aujourd'hui, au tournant du siècle, les choses ont avancé et changé. Les citoyens, les décideurs politiques et les experts en Europe sont sur la voie d'une redécouverte de leur propre héritage national et européen. Ils ont effectué un travail théorique de mise au point de concepts qui ne peuvent plus être contenus dans la notion de secteur sans but lucratif, un concept qui reflète clairement un héritage historique et culturel particulier. J'espère avoir été capable de montrer que de tels réalisations dans le contexte européen peuvent aider à définir des concepts qui correspondent aux défis spécifiques européens mais aussi contribuent à explorer des perspectives à partager internationalement des deux côtés de l'Atlantique.

John BELL

REFLEXIONS SUR L'APPROCHE ASCENDANTE, A PARTIR DE LA PRATIQUE

La compétitivité vise essentiellement à valoriser la différence pour donner un avantage sur les autres, que ce soient des entreprises, des pays, des régions, des villes ou même des individus. Le processus compétitif consiste à identifier et exploiter un avantage – « créer et maintenir un avantage compétitif » (Porter).

Au plus haut niveau l'UE cherche à créer et maintenir un avantage compétitif au plan mondial sur les autres blocs, particulièrement les plus développés (Amérique du nord) et ceux qui la concurrencent le plus rapidement pour les produits et progressivement pour les services (Asie, Pacifique). Le processus de Lisbonne cherche à positionner l'Europe comme l'économie de la connaissance la plus avancée, tout en préservant en même temps les conceptions européennes de protection sociale. Cette formule générale est associée avec le modèle européen – qui voit la compétitivité et la cohésion comme des objectifs parallèles et simultanés. Ceci ne s'accorde pas totalement avec les thèses relatives à l'effet de percolation qui considèrent la première (la compétitivité) comme la force motrice et la seconde comme une contingence pesant sur elle.

La proposition de Lisbonne – l'économie de la connaissance la plus avancée du monde – est dès lors une condition normative pour les politiques de concurrence et d'emploi de l'Union, les autres politiques devant être configurées en accompagnement. Pour ce qui est de la cohésion, « les pays et les régions ont besoin d'aide pour surmonter les faiblesses structurelles dans les domaines-clés de compétitivité pour être capables de soutenir la concurrence à la fois dans le marché intérieur et à l'extérieur » - « toutes les régions doivent être impliquées dans l'effort de croissance et toutes les populations vivant dans l'Union avoir la possibilité d'y contribuer ».

C'est un modèle essentiellement descendant. La méthode de mise en œuvre du modèle est « la méthode ouverte de coordination » où les techniques d'étalonnage sont appliquées pour trouver « le meilleur » dans un domaine donné et encourager ou faire pression sur les autres pour atteindre ce niveau et essayer de le dépasser pour créer un nouveau standard plus élevé.

C'est essentiellement un modèle économique qui trouve ses fondements dans la pratique du commerce et des groupes internationaux. Il implique une volonté forte et régulière de créer et de maintenir un avantage pour tous ceux qui sont engagés et l'existence de systèmes – politiques, programmes, législation, accès à l'information et normes – pour le faire marcher en pratique. Les aspirations ne suffisent pas.

Comment cette approche se fonde-t-elle dans les mécanismes de la politique et de la gouvernance et dans la réalité géographique et politique de l'Europe à 15, et bientôt 25 nations ? Si l'on prend le cadre géographique de Lisbonne, le processus devrait être suivi à

plusieurs niveaux de résolution spatiale – européen, national, régional, local. La stratégie de Lisbonne elle-même est établie au niveau européen, à partir de résolutions nationales. Les régions sont concernées à deux titres, en tant qu'échelon infra-national, mais aussi, dans une économie globalisée, les régions et les micro-régions sont parties d'un système économique qui transcende les nations et l'UE dont l'influence est vue dans certaines zones comme étant vidée de sa substance.

D'un certain point de vue, les régions sont tout aussi « bonnes » (économiquement) que les entreprises et les créateurs de richesses dont elles servent de lieu d'accueil (Porter). Selon cette conception, la compétitivité des régions dépend des conditions structurelles qui permettent d'attirer et de retenir des entreprises et contribuent à leur capacité de créer et de maintenir un poids compétitif dans leurs activités. C'est cette proposition qui sous-tend les aspects régionaux des comparaisons de la Stratégie de Lisbonne – chercher à améliorer le niveau des infrastructures, du capital humain et des institutions, des réseaux et de l'accessibilité jusqu'aux meilleurs standards mondiaux. Quand ces facteurs de production correspondent à des biens publics – fournis par l'Etat via des systèmes qui les rendent accessibles à tous – le niveau régional a l'opportunité économique et administrative de faire valoir des économies d'échelle et de masse, bien que certains soient mieux administrés à un niveau municipal.

Cette conception voit chaque région, dans l'Europe des régions, chercher à s'engager dans un processus d'étalonnage afin d'identifier le meilleur standard et de s'aligner sur lui – réalisant ainsi les effets vertueux de la méthode ouverte de coopération. Jusqu'ici tout va bien ! Cependant, les régions ont d'autres rôles au sein de la division spatiale du travail que celui de participer à la course vers « la meilleure économie de la connaissance du monde ». Elles peuvent très légitimement rejeter une telle proposition ou peuvent s'avérer très loin d'être capables de concourir avec les meilleures dans ces domaines, au point de choisir une voie régionale alternative. Le modèle de Lisbonne est-il alors un modèle économiste élitiste qui ne reconnaît pas les valeurs essentielles européennes de la différence – linguistique, culturelle, comportementale, morale et philosophique - et de l'extrême variété des régions ? Nous devrions peut-être voir que le stade avancé de l'économie de la connaissance, bien que probablement nécessaire, réclame aussi une vision largement plus sophistiquée et flexible de ce que les populations et les territoires ont besoin et peuvent apporter dans l'Europe des 25.

Que dire du niveau local ? Alors que la fourniture efficiente dans des biens publics par l'Etat pour soutenir la production relève bien du niveau national et régional, n'est-il pas vrai que le vrai facteur de changement et de différenciation dans un village global est l'énergie créatrice de la population ? Ceci vient de l'interaction de la société humaine dans toutes ses formes et on peut affirmer que cela a un effet sur l'espace de vie locale et l'environnement. Des années d'intervention de l'UE, à la fois au titre des actions pilotes de démonstration et des politiques visant à réduire les disparités macro-économiques par des activités micro-économiques, ont produit une grande masse de travaux de recherche et de résultats d'évaluation expliquant la façon de fonctionner au niveau local des politiques orientées vers la philosophie compétitivité/cohésion. C'est l'impact accumulé de ces actions réelles menées par des acteurs

locaux qui a été, au moins en partie, l'élément clé du moteur productif du développement européen.

En plus des tonnes de production et d'absorption de fonds et d'extrapolations vagues sur les résultats et les impacts il existe un fonds plus important de données concernant le jeu complexe des influences contextuelles sur les comportements et les résultats constatés localement. L'état actuel de notre compréhension de ce phénomène ne fournit pas tellement de réponses mais pose davantage de questions, que nous considérons devoir être traitées. C'est une condition sine que non, si la politique et la pratique impliquées par l'approche de Lisbonne doivent être alimentées par ce qui a été appris au niveau local :

- Comment se fait-il que l'investissement dans la production et la diffusion de bonnes pratiques montre si peu d'exemples d'adoption large ?
- Pourquoi des économies locales et des territoires apparemment similaires ont de trajectoires de développement si différentes ?
- Pourquoi une intervention réussie est-elle si dépendante de l'influence intangible d'individus situés dans des postes clés ?
- Quelles sont les conditions qui s'unissent dans des lieux spécifiques à un moment particulier pour créer une cause commune efficace ?
- Dans quelle mesure peut-on considérer comme des politiques et des programmes externes des textes qui sont consciemment arrangés par des acteurs particuliers d'un lieu ?
- Quelle est l'influence d'une interprétation spécifiquement culturelle de concepts-clés sur l'efficacité d'une action locale : la compréhension de « partenariat », « leadership », « travail », « rôles sociaux et économiques appropriés », « sécurité », « autorité » ?
- Dans quelle mesure les attitudes locales et les aspirations définissent-elles l'espace conceptuel dans lequel une action collective est possible ?
- Où se situent les limites entre activités économiques légitimes et illégitimes ? Quelle influence cela a-t-il sur le potentiel de création d'une activité consciemment organisée ?
- Quelle est l'influence des rôles-types réels et potentiels sur la volonté de participation dans l'intervention organisée par l'Etat ?
- Jusqu'à quel point les normes sociales telles que la confiance, l'identité et l'ouverture définissent-elles des espaces possibles d'action ou imposent-elles des coûts de transaction ?

Si la politique et la pratique sont sur le point de s'étendre directement au local, la nature multi-dimensionnelle, diverse et changeante du local détermineront ses résultats. Les vrais choix effectués par des quantités d'individus définissent l'espace-temps dans lequel l'action se déroulera ou ne se déroulera pas. Le local est le seul endroit où l'économie devient manifeste

dans une réalité existentielle, peut-être la moins bien comprise – paradoxalement peut-être pour cette raison précisément. Sa nature spécifique le rend difficile à comprendre, laissé seul sans influence, il ne conduit pas tout seul aux modèles mécanistes de l'économie classique, ni de la théorie politique, et pourtant c'est le seul endroit où la valeur tangible réside finalement.

ANNEXE 3

Peter WELLS

EVALUER LE DEVELOPPEMENT LOCAL : APPROCHES, LEÇONS ET PERSPECTIVES

INTRODUCTION

Les approches ascendantes de développement sont devenues une composante importante dans la plupart des programmes des Fonds structurels ainsi que dans les politiques urbaines rurales et régionales des Etats membres. Cette note traite de l'évaluation des approches territoriales du développement ascendant et en particulier du développement économique local (DEL). Elle souligne les problèmes que le DEL pose à l'évaluation traditionnelle du développement régional, comment le DEL est évalué en pratique et toute une série de questions auxquelles les évaluations devront répondre à l'avenir. La note s'appuie sur les résultats de l'évaluation à mi-parcours du programme Objectif 1 2000-2006 du Sud-Yorkshire. A plus d'un titre le Sud-Yorkshire a été pionnier dans les approches territorialisées de développement local au fil des programmes successifs des Fonds structurels et il offre ainsi un terrain d'analyse utile pour l'évaluation.

APPROCHES

Suivant la méthodologie MEANS, la Commission européenne a encouragé l'utilisation d'un système d'évaluation pour les Fonds structurels (MEANS Collection 1999). C'est le produit de plus de 30 années de recherches sur l'évaluation des politiques régionales et urbaines. L'approche MEANS recommande de combiner l'utilisation de techniques d'évaluation descendantes et ascendantes, afin de croiser les données. Les méthodes descendantes permettent d'analyser les sources d'information secondaires, alors que les méthodes ascendantes visent à collecter et analyser les données primaires, à travers des études de cas d'entreprises, d'organismes ou d'individus bénéficiaires. Au cœur de ces techniques se trouve l'estimation contre-factuelle : c'est-à-dire ce qui se serait passé sans intervention ou si un autre type d'intervention avait eu lieu. Pour les activités principales de développement régional, il existe un large consensus sur l'applicabilité de l'approche MEANS.

Les méthodes ascendantes ont commencé à devenir prédominantes dans les évaluations des Fonds structurels, pour des raisons de disponibilité de données, de délai et de coût autant que parce que les méthodes ascendantes apportaient des informations plus riches pas seulement sur l'impact, mais aussi sur la façon dont les projets et les programmes fonctionnaient. Les méthodes ascendantes peuvent être utilisées pour estimer les 4 éléments centraux d'une évaluation d'impact : effets d'aubaine et de substitution, effets d'entraînement et effets multiplicateurs.

Cependant, ces approches sont-elles pertinentes pour le DEL ? S'il est vrai que la logique d'accroissement de l'offre et celle d'augmentation des revenus sont seulement applicables aux impacts économiques, les principes qui sous-tendent les questions d'effets d'aubaine et de déplacement ainsi que les coûts d'opportunité sont valables. Par exemple, si l'on prend un projet visant à améliorer la capacité d'organisation d'un groupe, n'est-il pas approprié de se demander : les groupes locaux et les réseaux n'auraient-ils pas évolué de la même manière (indépendamment du soutien reçu) ? les réseaux centrés sur les groupes (pour renforcer le capital social) ont-ils conduit à un affaiblissement des réseaux dans l'agglomération ou dans la région (pour connecter le capital social), ou le projet a-t-il absorbé des fonds qui auraient été plus efficacement dépensés ailleurs ? Ce sont des questions qui portent respectivement sur l'effet d'aubaine, de déplacement ou de coût d'opportunité.

S'il est incorrect de reprocher à l'évaluation traditionnelle d'être seulement quantitative et économique, il est par contre justifié de se demander en quoi le développement local pose de nouveaux défis à la méthodologie d'évaluation. Un raisonnement a priori suggère que quatre caractéristiques du développement ascendant posent des problèmes majeurs inhabituels. Ceci est lié à la conception même des politiques ascendantes :

- le DEL a des objectifs multiples, qui sont autant sociaux qu'économiques dans un sens classique. Le problème consiste ici à englober toute la panoplie de ces différents objectifs.
- Le développement ascendant est traditionnellement un processus de longue durée, particulièrement dans la phase d'auto-organisation. Bien qu'on puisse imaginer des mesures de cette capacité d'auto-organisation, comme des indicateurs de capital social liés à la confiance, ce sont typiquement des composantes plutôt que des produits concrets ou des résultats.

Les défis suivants résultent en premier lieu de la situation des zones ciblées :

- il existe des groupes multi-cibles de bénéficiaires. C'est parce que les initiatives locales incluent différents groupes socialement exclus dont les handicaps se superposent (par exemple, les parents isolés, ceux qui sont malades ou handicapés, les chômeurs de longue durée et ceux qui ne disposent pas de formation basique).
- Les zones en difficulté souffrent précisément de « multiples handicaps » (c'est-à-dire d'un mélange de différents obstacles à l'insertion économique et sociale). De ce fait, elles sollicitent de nombreuses politiques publiques différentes et il en résulte un mélange d'initiatives imbriquées les unes dans les autres.

Bien que ces quatre caractéristiques soient évidentes dans les approches ascendantes, elles sont aussi présentes dans des domaines plus traditionnels de la politique régionale. Ce qui est différent, c'est le degré avec lequel elles apparaissent dans les groupes défavorisés. Ces défis peuvent être relevés mais nécessitent que les évaluations s'attaquent à trois problèmes : accumuler des expériences sur une longue période pour prendre en compte les effets de long terme ; développer des mesures sophistiquées de l'auto-organisation qui peuvent être suivies

et évaluées ; et vérifier l'hypothèse que les approches ascendantes peuvent simultanément atteindre des objectifs environnementaux, sociaux et économiques pour tous les groupes bénéficiaires visés, c'est-à-dire qu'elles peuvent être des purs gains de Pareto. Ce serait quelque chose d'unique pour n'importe quelle politique urbaine ou régionale.

RESULTATS

Cette section s'appuie sur les résultats obtenus dans l'évaluation à mi-parcours du programme Objectif 1 2000-2006 du Sud-Yorkshire. Vu la période et la portée de l'évaluation, il n'était pas possible de réaliser un examen complet des problèmes signalés ci-dessous. De plus, compte tenu de la complexité du ciblage des financements et de la mise en oeuvre des approches ascendantes, le nombre des activités de terrain susceptibles d'être évaluées était démesuré. Cependant, quatre enseignements illustrent les problèmes rencontrés par les évaluateurs :

PROCESSUS DE CIBLAGE

La priorité 4a du programme objectif 1 du Sud-Yorkshire devait être conduite dans une logique d'habitants et visait à «utiliser les communautés elles-mêmes comme agent clé dans la régénération économique ». La priorité a reçu 7% du budget du programme. Les financements ont été ciblés sur des zones géographiques comprenant 36% de la population. Pour la sélection des zones, on utilisa les données du recensement de 1991 pour les chiffres de population à des échelles fines couplés avec l'indice de 1998 de privation multiple, avec quelques pondérations relatives aux données les plus récentes sur le chômage. Pour s'assurer que les groupes choisis coïncidaient avec des frontières naturelles, le ciblage a aussi inclus un processus de discussion entre les autorités locales et des représentants du secteur associatif et local.

Deux soucis émergent de cet exercice de ciblage. D'abord, la mesure dans laquelle le processus peut être conduit par la communauté et part de la base. Même en employant une méthode négociée de ciblage des financements, la question qui se pose est : qui négocie au nom de la communauté ? Bien qu'elles donnent aux gestionnaires de programme une certaine visibilité, ces délimitations risquent fort de varier selon les perceptions individuelles des résidents et, dans de nombreux cas, les limites tracées par d'autres agences ou organismes financeurs. Ces questions ne sont précisément pas traitées par les évaluations des fonds structurels.

PLANS D'ACTION TERRITORIALISES

Les financements ont été alloués dans la priorité 4a sur la base d'un montant par habitant dans chacun des quartiers, soit environ 100 £ par personne. Les besoins du quartier ont été aussi pris en compte, par exemple si la zone avait déjà reçu des aides à la régénération dans le passé et si elle pouvait tirer profit de priorités stratégiques plus larges (par exemple, de la proximité d'un site d'investissement stratégique bénéficiant d'une autre mesure du programme). Toutefois, ceci pose la question de l'équilibre entre les besoins de la communauté et les opportunités plus larges.

Chaque zone a reçu des fonds pour mener un plan d'action général. Ceci incluait notamment le soutien au développement de structures pour l'auto-organisation et le personnel d'assistance.

Ce processus devait aboutir à la production d'un plan d'action et son approbation. Ce fut alors utilisé comme un déclic pour dépenser le reliquat de financement contre des propositions de projets. Le problème réside dans la manière dont les approches ascendantes sont conçues et mises en œuvre : la définition des plans d'action conduits par les résidents et par la communauté est conditionnée par ce qui est alloué et permis par les règles du programme comme les pratiques des autorités de gestion. Couplé à la question relative à ceux qui négocient, ceci présente une foule de problèmes pour les évaluateurs.

DEFINIR DES PROGRAMMES D'INCLUSION SOCIALE

Le programme Objectif 1 du Sud-Yorkshire incluait un thème transversal appelé « Inclusion sociale ». Il venait s'ajouter aux thèmes transversaux prévus dans tous les programmes des Fonds structurels (pour la protection de l'environnement et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes) et trois autres, présents dans le programme du Sud-Yorkshire (égalité, employabilité et société de l'information). Le but du thème « Inclusion sociale » était d'encourager les projets à répondre, dans leur conception et leur mise en œuvre, aux besoins des zones de la priorité 4a (DEL).

L'évaluation trouva que sur les six thèmes transversaux, 25% des porteurs de projets classaient en premier l'inclusion sociale, pour son importance pour le Sud-Yorkshire. 27% des porteurs de projets considéraient aussi que la principale contribution de leur projet concernait les zones de la Priorité 4a.

Cependant, une question clé, au regard des communautés visées, des plans qu'elles mettaient en place et des organisations qu'elles créaient, était : comment s'y prendre à l'avenir pour faire participer les agences de développement traditionnelles ? Un souci commun était la pérennisation des activités de terrain dans le temps et au-delà de la durée du programme. Vu l'état d'avancement des plans d'action communautaires au moment de l'évaluation, il n'apparaissait pas clairement comment ce but serait atteint. En outre, il y avait aussi une certaine confusion sur la façon dont les thèmes transversaux (qui incluaient l'inclusion sociale) influenceraient les comportements organisationnels à l'avenir. Plus de 72% des organisations énonçaient que les thèmes transversaux n'affecteraient pas la conception du projet dans le futur et plus de 69% que les thèmes transversaux n'avaient aucune influence sur leur organisation. Bien que ce constat soit très partial, il éclaire le défi que rencontrent les approches ascendantes dans leurs tentatives d'influencer les agences de développement et les programmes traditionnels.

LE CIBLAGE

Les montants alloués à la priorité DEL 4a (7%) étaient substantiellement moins élevés que dans les programmes précédents dans la région (jusqu'à 25%). Bien que d'autres priorités aient aussi des objectifs liés à l'inclusion sociale, ceci représentait un changement important de priorité. Toutefois, des objectifs ont été fixés à la plupart des mesures du FSE au profit des résidents dans les zones de la priorité 4a. Ceci fut fait en respectant la proportion de population dans les zones de la priorité 4a, soit 36%. Tous les bénéficiaires du FSE ont été

« encodés géographiquement » ce qui a permis aux gestionnaires des programmes de vérifier l'impact géographique des mesures FSE.

Le tableau suivant, tiré de l'évaluation à mi-parcours, montre les progrès que fait chaque mesure du FSE pour aider les résidents des communautés défavorisées. Seulement 3 des 9 mesures du FSE dépassent cette cible. Ce sont principalement des mesures mises en œuvre par le système d'éducation et de formation.

Tableau 1 : Localisation géographique des bénéficiaires du FSE

Mesures FSE	Nombre total de bénéficiaires	Nombre de bénéficiaires des zones de la priorité 4a	% de bénéficiaires des zones de la priorité 4a	% de variation avec la cible de 36%
5. Soutien à de nouvelles opportunités d'emploi	283	65	23	- 13
10. Renforcement de la gestion et de la compétitivité de la main d'œuvre	4400	1364	31	- 5
11. Création d'un système réactif de formation et d'éducation	5913	1892	32	- 4
12. Renforcement des carrières pour le monde du travail	69142	29731	43	+ 7
13. Développement d'une main d'œuvre adaptable et entrepreneuriale	7923	1030	13	- 23
15. Lutte contre les inégalités hommes-femmes sur le marché du travail	1724	793	46	+ 10
16. Assistance aux personnes pour le retour à l'emploi	9136	2284	25	- 11
17. Lutte contre les handicaps	5330	3198	60	+ 24
22. Outils pour la ré-insertion	1660	16	1	- 35

Source : Bureau du gouvernement pour le Yorkshire et Humber (septembre 2003)

Les mesures qui ont une forte composante d'emploi ou d'orientation tombent sous la barre des 36%. Ceci suggère des lacunes dans :

- l'applicabilité de certaines mesures à des individus appartenant à des communautés défavorisées ;
- la capacité des promoteurs de projets à cibler des individus dans les communautés défavorisées ; ou
- la capacité des individus des communautés défavorisées à accéder à l'aide.

Le défi pour les programmes et les évaluateurs consiste à identifier où se trouvent les défaillances. Une donnée-clé est que, malgré les meilleures intentions des gestionnaires de programmes, des priorités et des mesures différentes avancent à des vitesses différentes qui peuvent rendre difficile la réalisation des liaisons souhaitées au début des programmes.

PERSPECTIVES

Cette dernière partie signale les sujets qui pourraient réclamer plus d'attention à l'avenir dans les évaluations. Elle s'appuie sur les constats faits ci-dessus et les replace dans le contexte des approches qui peuvent être adoptées pour évaluer le DEL.

EFFETS INDIVIDUELS OUTERRITORIAUX ?

La plupart des interventions des Fonds structurels dans les quartiers défavorisés ont pris pour cible directement ou indirectement l'exclusion du marché du travail. Ceci reflète une réalité souvent constatée de concentrations spatiales de chômage et d'oisiveté. Cependant, un sujet émergent et peu étudié est la mesure des effets territoriaux au-delà et en-dessous de la prévalence et de la concentration des effets individuels.

L'identification et l'analyse des effets territoriaux comparés aux effets individuels est un élément-clé de l'étude de l'incidence de l'oisiveté, sa cause et l'efficacité des politiques pour la combattre. Grossièrement, les effets territoriaux peuvent être pris pour expliquer une concentration relative des caractéristiques d'un marché du travail dans une zone particulière. En elle-même, elle peut parfois être une justification pour une intervention publique. Toutefois, un point du débat méthodologique tourne autour de la façon dont les caractéristiques du marché du travail et les autres données interagissent et se nourrissent mutuellement là où elles sont concentrées. L'identification des seuils et des points de retournement est particulièrement importante pour comprendre quelles sont les caractéristiques qui interagissent pour avoir des effets territoriaux. Une hypothèse qui peut être tirée de la littérature sur les effets territoriaux et des évaluations des Fonds structurels est comment ces points de retournement ont la capacité de changer fondamentalement les trajectoires sociales et économiques des quartiers défavorisés.

GOUVERNANCE, AGENCES ET COMPLEXITE

Un sujet négligé de recherche en matière d'évaluation a été la compréhension des politiques des approches territorialisées. Bien que des recherches aient été engagées sur les partenariats dans les Fonds structurels, peu d'attention a été portée aux processus sociaux et politiques qui sont au cœur du développement ascendant. A priori ces facteurs devraient avoir une forte influence non seulement sur la façon dont fonctionne le développement ascendant mais aussi en termes de nature des résultats. Malgré les tentatives des responsables de programmes et des porteurs de projets, et des processus d'auto-organisation, les approches ascendantes sont fondamentalement non-linéaires avec des succès et des échecs souvent déterminés par l'interaction sociale et politique à l'intérieur des zones et l'interaction des habitants avec les agences externes.

Par exemple, la raison d'être des programmes des Fonds structurels est qu'il y a un flux logique à partir de la définition des programmes, puis de leur mise en œuvre et jusqu'au soutien des projets et à l'aide aux bénéficiaires. Malheureusement, les programmes fonctionnent rarement de cette façon. A la place, ils sont structurés par des facteurs tels que les agendas des différentes agences, par les changements de l'environnement politique plus

large au fil du temps et par les besoins complexes et les circonstances qui affectent les bénéficiaires individuels.

CALENDRIER : QU'ARRIVE-T-IL QUAND LES PROJETS ET LES PROGRAMMES C ESSENT ?

Relever le défi d'évaluer les approches ascendantes équivaut à établir un compromis entre le fait de se donner suffisamment de temps pour que les approches ascendantes produisent des résultats tangibles et l'obligation de fournir des informations utiles aux agences de terrain et aux financeurs sur ce qui « a l'air de marcher ». La pratique de l'évaluation des programmes successifs des Fonds structurels montre que seulement un petit nombre d'organisations et d'habitants sont capables de pérenniser un niveau significatif et viable d'activité par delà la rupture entre les clôtures des programmes et leur démarrage. Cela rend difficile d'examiner comment les groupes d'habitants se transforment à la fois en termes d'opportunités de vie et d'expériences individuelles mais aussi d'infrastructures et de capacité. Bien que les données du recensement et, dans une certaine mesure, les données administratives et d'enquêtes sur l'emploi fournissent une partie de l'image, une lacune significative porte sur la compréhension de la façon dont les communautés changent.

CONCLUSION

Cette partie considère brièvement quelques-unes des questions posées par la session 2 du séminaire. Les leçons des évaluations successives sont que, dans la configuration actuelle des programmes des Fonds structurels, seuls peu de territoires ont foncièrement su construire les compétences et les infrastructures qui peuvent perdurer dans le temps (et les périodes de programmation des financeurs). Beaucoup de ces zones, peut-être la majeure partie, n'ont aucune chance d'atteindre une masse critique dans la durée d'un seul programme – elles se heurtent au problème d'être trop petites. C'est un défi pour les approches ascendantes, à la fois en termes de viabilité dans toutes les zones et d'appréciation de la nécessité de travailler dans certains cas à une échelle spatiale plus vaste qui peut garantir l'accès à davantage de ressources.

Il ressort assez brutalement des évaluations que les « modèles » de handicaps, au sein des régions, attestés par des indicateurs (taux d'emploi, fréquence des maladies, etc) dans les régions qui ont généralement des conditions d'emploi mauvaises et les régions périphériques, restent remarquablement constants. Ceci reflète typiquement l'héritage persistant du changement structurel et le temps (une génération ou plus) qu'il peut falloir à certaines petites zones pour changer. Il y a ainsi un risque que les approches ascendantes seules – telles qu'on les conçoit, les organise et les soutient actuellement - représentent davantage un palliatif qu'un remède. Ces questions peuvent être explorées par une évaluation « dure » si elle s'étend sur une période suffisamment longue, mais la prise en compte de l'interaction entre la société civile et l'organisme de gestion enrichira les résultats de l'évaluation à court terme.

NB : la discussion sur les approches de l'évaluation s'appuie sur deux articles co-rédigés avec le Professeur Harvey Armstrong (Université de Sheffield). La partie sur les résultats est tirée de l'évaluation à mi-parcours du programme de l'objectif 1 du Sud-Yorkshire. Le contenu de cette note est cependant rédigé sous la seule responsabilité de l'auteur.

Peter TYLER

LE ROLE DU PARTENARIAT DANS LES OPERATIONS DE REGENERATION LOCALES : LES LEÇONS DU ROYAUME-UNI

Quelques points-clés :

- On constate une très grande variété dans les réponses politiques au problème de la régénération locale. La mise en œuvre a considérablement évolué. Au Royaume-Uni, les organisations travaillant sur une base partenariale ont commencé à sortir de la marginalité au début des années 90 et l'une des politiques majeures a été le *Single Regeneration Budget* - SRB (Budget global pour la régénération urbaine), considéré par beaucoup comme ayant marqué une étape dans la façon de penser ce que devait être un partenariat efficace dans la conduite d'une opération de régénération. Le SRB concerna 1028 partenariats représentant une dépense de 26 Md £. Une grande variété de structures de partenariat furent adoptées, en termes d'acteurs représentés, de chefs de file, etc. Nous avons bien progressé dans la compréhension des modalités d'évaluation de la contribution des différents modèles de partenariat à l'efficacité de la régénération, et énormément de choses sont maintenant connues sur ce qui marche et pour quelles raisons.
- Une évaluation du SRB s'est poursuivie au cours des neuf dernières années. L'évaluation finale vient juste d'être produite. L'évaluation a cherché à examiner en détail la variété des mécanismes qui ont émergé comme étant importants pour l'efficacité du modèle partenarial, comparé aux autres approches. Ces mécanismes incluent les effets de mise en réseau, de synergie, de coordination et de spécialisation. Il est aussi important d'analyser les réalisations de l'approche, pendant toute la durée du partenariat. La recherche montre que la performance relative du modèle partenarial n'est pas corrélée systématiquement avec la taille, la durée et le thème de travail. Les nombreuses expériences de partenariats infirment l'idée qu'un modèle standard puisse garantir le succès d'un partenariat.
- Cependant, il existe un certain nombre de données et de concepts que l'on peut associer aux expériences réussies. Ils seront brièvement mentionnés au cours du séminaire.
- Il ressort clairement de la recherche sur le SRB et de plusieurs autres études menées dans le Royaume-Uni qu'une opération de régénération partenariale réussie oblige le partenariat à adopter une approche stratégique. Les principales composantes de cette approche ne sont pas spécialement neuves mais il est surprenant de constater combien le format de base requis est rarement adopté.

- Au Royaume -Uni, les approches partenariales se sont avérées fructueuses pour réaliser des opérations de régénération locale, mais les expériences ont été inégales. Au fil du temps, la plupart des acteurs-clés se sont impliqués dans des partenariats, particulièrement dans le secteur public. L'expérience née du SRB a permis de résoudre de nombreux problèmes tels que la meilleure façon de faire participer le secteur privé et le secteur communautaire ou bénévole.
- Une mise en œuvre dynamique et efficace basée sur le partenariat semble être le seul modèle capable de réaliser les ajustements nécessaires entre le marché et l'administration. L'obtention de résultats à long terme requiert une attitude entrepreneuriale et innovante de la part du partenariat, et ceci ne peut pas se limiter aux acteurs du secteur privé, mais doit venir aussi des réponses du secteur public et du secteur bénévole/communautaire.

D'importantes connaissances ont été accumulées sur ce qui rend possible une mise en œuvre réussie et la gestion qui y est associée. Trop de partenariats locaux souffrent de difficultés à la naissance et dans leur croissance, alors qu'elles pourraient être évitées. Il faudrait améliorer la gestion et les conseils. Le rôle de la formation est crucial. Trop de partenariats apprennent par leurs échecs !

Neil Mc INROY

LE PARTENARIAT DANS LA POLITIQUE BRITANNIQUE DE REGENERATION

Au cours des dernières années, l'auto-organisation des communautés et les mesures pour développer cette auto-organisation ont pris davantage d'importance dans l'approche partenariale. Les approches ascendantes incluant des solutions conçues par les populations locales, par opposition à des remèdes imaginés par des experts sont vues comme les instruments-clés grâce auxquels la mise en œuvre des politiques relatives à la régénération peut réussir.

Le développement local (au sens large) est maintenant reconnu comme un moyen sûr de :

- identifier les vrais problèmes, tels qu'ils sont ressentis ;
- concevoir des solutions efficaces et pertinentes à ces problèmes ;
- développer une appropriation locale et un sentiment de valorisation personnelle ;
- garantir que l'activité de régénération se pérennise sur le long terme.

Ainsi, il est maintenant largement admis par beaucoup de décideurs politiques, d'experts dans ce domaine de la régénération et de responsables administratifs que l'auto-organisation d'une communauté d'habitants est la composante déterminante d'une opération de rénovation réussie.

Cependant, il est évident pour nous à CLES que certains praticiens, communautés, experts des opérations de rénovation, politiciens locaux et responsables administratifs commencent à douter et à critiquer cette idée largement répandue. Il devient clair pour certains que, bien que la consultation des habitants et leur implication est importante et constitue une condition clé du succès de l'opération, l'ouverture vers une plus grande autonomie, les obligations liées à la participation active et au temps passé à discuter que ces méthodes imposent aux groupes locaux, constituent de plus en plus un problème et un obstacle à l'efficacité de l'opération.

LE PROBLEME DE L'AUTO-ORGANISATION

L'auto-organisation d'une communauté a été un concept non-litigieux. Pour beaucoup, il symbolisait tout ce qu'une démocratie libérale devrait être et ce pour quoi nous, en tant qu'animaux sociaux, devons lutter. Pour le gouvernement britannique, c'est un concept-clé, illustrant en partie le désir d'une société dans laquelle la démocratie participative joue un grand rôle. Au regard des opérations de régénération, il est vu comme un concept qui balaie au loin les mauvais jours anciens de la planification municipale autoritaire des années 1960 et

70 quand d'importantes cohortes de britanniques pauvres étaient rejetées et relogées dans les quartiers périphériques, sans avoir donné ni leur avis, ni leur accord.

Ainsi à de nombreux égards, les bienfaits de la politique d'auto-organisation des communautés ne sont pas discutables. Pour les communautés de base dont la plupart ont été soumises à des décisions médiocres venues d'en haut, il y a un réel désir d'autonomie et de démocratie participative, dans laquelle la communauté travaille en partenariat avec les travailleurs sociaux. Dans certaines communautés, les décisions relatives à la politique de régénération britannique, telles que le programme « New Deal for Communities or Neighbourhood Renewal », supposent l'implication d'une communauté autonome, ou si ce n'est pas le cas, la tentative d'implication. Dans ces communautés, l'accès au pouvoir est une part inhérente de l'opération de régénération et il constitue la base d'une rénovation ascendante véritable, comme l'a expliqué un représentant d'une communauté que nous avons interrogé :

« C'est une question de pouvoir. Nous (la communauté) avons besoin de donner davantage notre avis sur la façon dont est dépensé l'argent dans notre quartier et sur ceux qui doivent recevoir cet argent. Plus de pouvoir pour faire ce que nous voulons faire ».

Toutefois, il ressort évidemment de certaines expériences de CLES et de nos membres portant sur plusieurs quartiers en difficulté dans le Royaume-Uni que l'interprétation faite par les initiatives de régénération de l'autonomie n'est pas toujours bien accueillie par toutes les communautés. Dans certains groupes, on considère que cette méthode crée la confusion et que les structures formelles de pouvoir, c'est-à-dire la démocratie représentative sont meilleures, comme me l'a dit un représentant d'une communauté :

« Il y a trop de pouvoir disséminé partout. Au moins, l'autorité locale a un morceau de pouvoir. Qu'ils aient raison ou qu'ils aient tort, il y a une structure, il y a une procédure, mais dans les opérations de régénération il y a de nombreux petits morceaux de pouvoir qui se font la guerre ... L'idée est belle mais en pratique, vous savez, c'est la pagaille ».

Ou comme un autre l'exprimait :

« A la fin, nous pouvons parler d'autonomie indéfiniment, mais ce dont nous avons besoin c'est de services pour des logements et un environnement décents ».

Ces citations montrent le problème fondamental rencontré par certaines communautés avec l'autonomie. On ressent fortement dans certains endroits que les communautés ne veulent pas être rendues autonomes ; elles veulent juste que les choses soient faites. C'est une situation cruellement cynique. Dans certaines zones, il est clair que vous n'êtes pas seulement pauvre mais que pour que les choses changent vous devez en plus vous engager dans les projets. La plupart d'entre nous vivons dans des quartiers qui ne bénéficient pas des programmes de régénération et nous ne sommes pas engagés dans des projets locaux, sauf pour utiliser les services locaux proposés. Même, pour obtenir des services corrects, nous ne sommes pas censés nous engager dans un groupe et acquérir ensuite notre autonomie. Nous attendons seulement que les autres nous fournissent un service et ils le font. Les communautés de pauvres ne devraient-elles pas avoir aussi la possibilité de rejeter l'autonomie ?

Un autre problème lié à l'auto-organisation est la panoplie des procédures politiques locales et des organismes chargés d'offrir ces opportunités d'organisation autonome. Alors que les initiatives de régénération ont introduit un grand nombre d'opportunités d'organiser l'autonomie, la complexité et le nombre de ces opportunités signifie qu'en pratique, en opposition aux structures représentatives transparentes traditionnelles, l'opacité et le copinage sont importants pour obtenir la réalisation des choses. Dans de nombreux cas, partout dans le pays, nous entendons dire que les procédures destinées à donner de l'autonomie sont vues comme responsables de confusion, de favoritisme et comme un moyen de créer l'illusion de l'inclusion, tandis que le pouvoir reste dans les mains d'un conseil de partenariat non élu.

Sans doute, les politiques de régénération plus ouvertes à d'organismes ou des agences plus petits, plus informels et donc moins bureaucratiques présentent des avantages pragmatiques, étant capables d'agir plus vite et plus directement que des structures lourdes telles que les autorités locales. Cependant, il n'y a aucune garantie en pratique que ceci ne se fasse pas au détriment de ceux qui sont supposés recevoir les bénéfices de la régénération, en créant des structures irresponsables et donc non démocratiques qui finalement compliquent le processus de décision. Ainsi, par exemple, les retombées positives liées à une vaste palette d'opportunités d'autonomie ont, du point de vue des communautés, été obérées par la perte de clarté et de responsabilité qui sont évidentes dans des formes traditionnelles de représentation.

Donc, si l'accent politique mis sur l'autonomie est appelé à durer, il faut prendre en considération de manière plus subtile les besoins en autonomie et en participation des communautés.

L'IMPORTANCE DE LA CULTURE POLITIQUE LOCALE

Nous constatons également des variations selon les endroits au regard du concept et de la pratique de l'autonomie. Certaines communautés souhaitent gagner en autonomie et d'autres non. Elles veulent juste des services. Nous devons avoir conscience que les communautés sont très différentes et agissent selon des degrés variables. Bien qu'il soit trivial de dire que toutes les communautés sont différentes, il est loin d'être évident que ceci soit reflété dans la façon dont les communautés sont appréhendées en termes de culture politique.

Pour illustrer cette variation en matière de culture politique, trois exemples types peuvent être identifiés. Premièrement, il y a des communautés où il existe une croyance et un attachement aux institutions traditionnelles et aux lieux de la démocratie locale – démocratie représentative. Cet attachement aux modes traditionnels de représentation ne reflète pas forcément un penchant politique mais est basé sur la certitude que ce processus traditionnel offre aux communautés et au secteur associatif un environnement de travail meilleur et certains degrés de transparence et de stabilité, ce qui n'est plus du tout le cas actuellement. Deuxièmement, dans d'autres zones qui ont connu beaucoup plus de changement, il y a plus de débat et de méfiance à l'égard des autorités locales et une confiance plus grande dans le partenariat et la démocratie participative. Dans ces zones, le partenariat a montré qu'il marchait et une communauté active maîtrise toutes les opportunités pour gagner plus de

pouvoir par l'intermédiaire de différentes instances participatives. Troisièmement, il existe des zones où l'on se méfie à la fois de l'autorité locale et des partenariats de régénération. Dans ces lieux s'impose l'idée qu'il faut une solution politique alternative et un défi au concept d'autonomie tel qu'il est envisagé par la politique de régénération. Dans ces communautés, y compris celles qui ne sont pas territorialisées, l'autonomie n'est pas rejetée mais on considère qu'elle doit s'imposer de manière significative en reflétant les priorités de la communauté et non celles des experts extérieurs. En ce sens, l'autonomie de la communauté est radicalisée et conçue davantage comme un défi à l'orthodoxie, au langage et au style de la régénération urbaine que comme un moyen de jouer un rôle actif dans la prochaine initiative de régénération qui sera lancée par le Gouvernement.

Il faut concevoir la politique et créer des mécanismes de mise en œuvre qui reflètent ces différences de culture politique et la vaste gamme des options possibles de gestion. Cependant, le courant qui porte l'autonomie communautaire est maintenant devenu une telle composante centrale de la politique qu'elle n'a pas tendance à développer des variantes et des nuances locales qui autoriseraient des approches alternatives du partenariat. En outre, plus nous progressons dans cette voie, plus nous constatons dans certaines zones combien le DEL affaiblit le rôle de la démocratie représentative et alimente l'apathie continue des votants dans les élections locales et nationales.

Ainsi, la poursuite du débat sur l'approche ascendante est garantie, débat dans lequel une plus grande clarté est recherchée sur la manière avec laquelle elle peut être mise en œuvre pour compléter et renforcer la démocratie représentative traditionnelle et l'efficacité des politiques.

ANNEXE : « MACHINE ARRIERE SUR LE POUVOIR POPULAIRE ! » ARTICLE PARU DANS REGENERATION ET RENOVATION (UK – EDITION DU 12 MARS 2004)

Au début du mois prochain, la doctrine sur la participation communautaire du Nouveau Parti Travailleurs va être observée à la loupe. Une étude du Conseil de recherche économique et sociale (ESRC) et de la Fondation RICS devrait mettre en évidence la gêne croissante éprouvée à l'égard de la notion de partenariat dans les opérations de régénération, principalement du fait des problèmes rencontrés dans le travail avec les représentants des communautés.

Le rapport devrait donner une image critique de ce groupe social, illustrant par de nombreux exemples un sentiment grandissant, selon lequel l'implication des communautés peut devenir en pratique une barrière à la réalisation efficace d'une opération de régénération. Des positions extrêmes, des agendas politiques conflictuels, des conflits de cultures et les objectifs divergents de certains groupes d'intérêt, seront dénoncés comme sapant le travail de coopération. Le rapport devrait noter que, parce qu'il n'y a aucun coût direct pour la communauté lors de l'échec d'une opération, certains individus ne se sentent pas responsables en cas de blocage de la négociation : après tout, si le programme échoue ils n'auront pas à en payer le prix.

Le rapport ne peut pas arriver à un meilleur moment. Il y a deux semaines, l'arrondissement de Southwark de Londres a publié des plans pour une deuxième tentative de régénération du quartier de Elephant & Castle. Le premier plan avait échoué deux ans auparavant, après

l'abandon dramatique du partenariat de régénération, qui comprenait des représentants du Conseil, de l'agence de développement et de régénération de Southwark et d'un groupe d'habitants.

Comme son prédécesseur doté de 1,5 Md £, le nouveau plan de Southwark est ambitieux mais le Conseil a semble-t-il tiré les leçons de son expérience douloureuse. Son premier schéma incluait les représentants des habitants dans le conseil de gestion du projet, formant une structure innovante et ambitieuse et considéré alors comme un modèle d'implication communautaire. Mais la louable tentative des autorités publiques de prendre bien en compte l'esprit de la participation communautaire leur monta à la tête, alors que le fossé grandissant entre les objectifs du conseil et des habitants précipitait la fin du projet.

Cette fois-ci – comme l'a expliqué à Régénération et Rénovation Catherine Bowman, membre exécutif du conseil pour la régénération, au moment de la publication du nouveau plan de masse – les choses seront différentes. « Nous n'allons pas faire la même chose maintenant » a-t-elle dit « Un petit nombre de personnes, dont la plupart n'avait même jamais vécu dans le quartier, ont essayé de contrôler le conseil de gestion. C'était un essai de création d'un nouveau modèle d'implication communautaire mais qui n'a pas vraiment marché ».

Les expériences de Southwark illustrent quelques-unes des difficultés de la participation communautaire, qui sont développées dans le rapport à paraître. Des opérations dont la raison d'être est l'engagement communautaire, plus exactement le programme « New Deal for Communities or Neighbourhood Renewal » du Gouvernement, semblent rencontrer un succès croissant. Mais dans les grandes opérations de régénération, qui incluent les intérêts des entreprises et des développements physiques nécessairement controversés, peu de résidents ayant voix au chapitre peuvent influencer les projets au bénéfice des populations locales.

En tant que vétéran des opérations de rénovation physiques, Chris Brown, directeur exécutif du fonds privé de régénération Igloo, est bien conscient des faiblesses de l'implication communautaire – sa propre expérience entre largement en résonance avec celles de Elephant & Castle. « Parce que les gens sont généralement apathiques, les groupes locaux sont dominés par un petit nombre de personnalités puissantes » dit-il « Londres est particulièrement difficile car ce sont de grands groupes de populations qui ont des vues opposées et très dures ».

Brown considère qu'il est dangereux de donner trop d'importance aux idées exprimées par un groupe minoritaire, éclipsant ainsi les opinions de la majorité. « Vous devez vous interroger sur ce qu'est la communauté, dit-il, est-ce juste ceux qui habitent à côté du projet que vous proposez ? Ou bien, ceux qui vivent dans une zone plus large ? Ou ceux qui pourront vivre plus tard ici ? »

Pour délimiter de manière la plus large possible la communauté locale, les opérations de Brown démarrent par des enquêtes et des sondages d'opinions menées par les émules de l'institut Mori. Ils sont conduits avant même qu'aucune idée de l'opération ait été mise sur le papier, dit Brown, ce qui garantit que le projet incorpore les idées des groupes les plus concernés.

Cette idée de participation, comme un exercice destiné à toucher le plus de composantes possibles de la communauté, est la plus largement avancée par les professionnels de la

régénération. Pour Amanda Inverarity, directeur de l'ECD (Bureau de développement communautaire), le temps passé à comprendre les besoins disparates d'une communauté aux premiers temps du projet évite les drames ultérieurs.

« Un bon travail avec la communauté ne consiste pas à seulement consulter une petite élite, parce que si vous faites cela vous aboutissez à une réponse élitiste » dit-elle. « Si vous faites convenablement votre travail vous devez entrer en contact avec des groupes différents, des individus, des factions, ce qui vous permettra de traiter ensuite avec des individus qui essaient d'accaparer trop de pouvoir ».

Bien entendu, prendre en compte les résidents locaux et les entreprises dans une consultation est juste un aspect de la participation communautaire. Comme l'a montré la première opération de Elephant & Castle, une panoplie de solutions complètement différente peut être obtenue quand on donne à la communauté un rôle participatif. Comment les autorités locales veulent-elles poursuivre dans cette voie, alors que finalement elles ont reçu le mandat démocratique de décider.

Simon Danczuk est le directeur de Vision 21, un bureau de consultants et de recherche sociale spécialisé dans l'engagement communautaire. Pour lui, il y a divers degrés d'implication communautaire dans la régénération, en partant de la simple information partagée avec l'autorité locale. A l'autre extrême, on trouve des systèmes de prise de pouvoir complets, dans lesquels les représentants de la communauté peuvent avoir un siège dans le conseil d'administration d'une organisation.

« Cette dernière formule est à la mode en ce moment, avec tous ces débats sur la régénération ascendante et l'implication des acteurs de terrain », dit Danczuk. Mais il considère qu'une autorité locale ne devrait jamais choisir cette voie sauf si elle est absolument certaine que les conditions locales sont satisfaisantes. « D'abord, vous devez identifier s'il y a une communauté à proximité [du projet] et si elle est véritablement intéressée d'y prendre part », dit-il. « Si c'est le cas, en tant qu'autorité responsable, êtes-vous prêt à investir du temps pour que la chose marche ? »

« Un groupe d'habitants peut pré-exister, mais dispose-t-il les compétences requises ? » demande-t-il. « Est-il stable ? A-t-il un pouvoir bloquant ? A-t-il une crédibilité interne ? Si des personnalités entrent au conseil, comment comptez-vous équilibrer les intérêts ? »

Si ces conditions ne peuvent être remplies, Danczuk dit que l'autorité locale – en tant que corps démocratiquement responsable – ne devrait pas avoir la moindre hésitation ou honte en prenant ses décisions sans consultation. « Ce n'est pas un discours populaire à tenir, mais vous devez avoir conscience que ces structures [les autorités locales] ont fait leur preuve sur la durée », dit-il. « Si vous êtes un membre mécontent de la communauté, vous devriez vous présenter aux élections vous-même ».

C'est une thèse partagée par Neil Mc Inroy, directeur du cabinet d'études Centre for Local Economic Strategies. Il fait la distinction entre la démocratie participative et la démocratie représentative, la première correspondant à une situation où les gens sont impliqués dans la prise de décision et la seconde où les décisions sont prises pour leur compte par des

représentants élus. Dans les partenariats stratégiques locaux (PSL), Mc Inroy croit que le gouvernement a signalé son intention de suivre la voie de la démocratie participative. Mais il en est gêné.

« Il y a un temps et un lieu pour la démocratie participative ; les choses peuvent être faites de bien autres manières » concède-t-il. « Mais plus nous avançons dans cette voie, plus nous affaiblissons le rôle de la démocratie représentative et notre pays a une longue tradition en la matière. »

« La question est : voulons-nous vraiment que les communautés soient impliquées dans les méandres de la prise de décision habituellement assurée par les autorités locales ? Avec les grands projets de régénération, cela doit être fait en partenariat, mais il y a des circonstances appropriées dans lesquelles la communauté doit être consultée. Il y a un moment où les professionnels doivent être autorisés à faire leur travail seuls ».

Marjorie JOUEN

QUEL AVENIR POUR L'APPROCHE ASCENDANTE AU NIVEAU EUROPEEN ?

Le débat de cette session s'appuie sur les discussions précédentes. Nous avons vu jusqu'à présent où en étaient les différentes approches de développement local et la façon dont le contexte économique, social et politique au niveau européen et national a changé les choses depuis le milieu des années 90.

Peut-être l'idée s'imposera-t-elle que nos décideurs politiques n'ont pas très bien réussi à maintenir le cap dans la mesure où le développement local a été mis de côté, explicitement ou implicitement. On se rendra probablement compte qu'une fois le mirage de l'e-economy évanoui et la croissance de courte durée de la fin des années 90 retombée, les résultats économiques sont plus maigres que prévu et que nous avons encore besoin des apports de l'approche du développement local. A titre d'exemple, deux récents rapports de la Commission – le paquet des rapports de printemps sur les performances socio-économiques et le troisième rapport Cohésion - montrent que nous restons confrontés aux défis d'hier : des taux de chômage élevés, des opportunités d'emploi limités pour les jeunes et les travailleurs âgés, l'exclusion sociale, l'insécurité dans les quartiers en crise ou les banlieues, le déclin économique dans les zones rurales, les disparités entre les capitales et les régions excentrées, les inégalités de revenus, etc. Et même, de nouvelles priorités issues du contexte géopolitique (lutte contre le terrorisme et le crime organisé) et de la globalisation (perte potentielle de compétitivité) réclament plus d'attention politique et de ressources financières que le développement local. La question essentielle semble être : sommes-nous maintenant mieux équipés qu'hier pour résoudre ces problèmes ?

Lorsque l'on observe ces problèmes au niveau européen, on peut en douter et se demander ce qui s'est réellement passé depuis que la Stratégie Européenne pour l'Emploi a été adoptée. En conséquence, lentement mais sûrement, à la fois le développement local et l'approche partenariale et ascendante semblent avoir progressivement disparu de l'agenda européen. Il semble même que l'intégration de la SEE dans la Stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination aient conduit la politique de l'emploi dans une impasse.

Pourquoi ? Parce qu'au lieu de mettre la politique de l'emploi dans une perspective dynamique basée sur une approche intégrée (sociale et économique) et coordonnée (au niveau européen) ces deux courants politiques ont contribué à renforcer le rôle des administrations nationales en charge de l'emploi. Chaque organisme administratif national étant soucieux de préserver ses compétences propres et ses clients, la séparation entre les questions sociales et économiques qui s'était affaiblie au milieu des années 90 paraît avoir été recréée. La situation de l'emploi (par exemple dans le rapport de la Task Force Kok) tend à être regardée aujourd'hui de

manière plus étroite, comme seulement le produit de flux d'offre et de demande de travail et non comme le résultat d'évolutions plus profondes de l'économie et de la société.

En même temps, alors que la Commission était soumise à un processus d'auto-évaluation, l'élan au Conseil marquait une préférence systématique pour la méthode intergouvernementale. Cette inflexion politique significative aboutit à l'adoption de la méthode ouverte de coordination. Bien entendu les promoteurs de cette méthode ne peuvent être entièrement rendus responsables de l'utilisation très statique qu'en ont fait les gouvernements nationaux. Cependant, le point de vue adopté ici est qu'elle a été insuffisamment considérée comme venant en complément de la méthode communautaire, c'est-à-dire comme une étape dans le processus d'intégration européenne et comme un moyen de surmonter les blocages liés à l'application du principe de subsidiarité. Le point de vue développé ici est que la combinaison de la rhétorique de la Stratégie de Lisbonne et de la programmation 2000-2006 des Fonds structurels a été désastreuse pour le soutien au développement local au niveau européen : de fait, il a perdu sa visibilité, sa cohérence et son intégration pluri-sectorielle.

Alors, que faire ?

En fonction des résultats de nos discussions précédentes, trois options paraissent possibles et elles seront discutées dans la session 3 :

- Option 1 : Contrairement aux convictions principales exprimées plus haut, le développement local et le partenariat (l'économie sociale, les initiatives locales pour l'emploi, etc.) sont en fait toujours vivantes sur le terrain et les méthodes de prise de décision politique aux niveaux régional et local changent progressivement. Même si ils ne sont pas aussi efficaces qu'un « véritable » boom économique pour rétablir la cohésion sociale des années 60-70 (mais il s'agit probablement davantage d'un rêve nostalgique que d'un futur réalisable), le développement local et le partenariat constituent pour nous le seul moyen disponible de s'attaquer simultanément aux problèmes socio-économiques et démocratiques dans certaines zones. De plus, il ne faut pas négliger la contribution de l'approche locale, partenariale et ascendante à l'avènement de nouvelles formes de gouvernance.

La conclusion à tirer face à cette proposition serait que ces approches doivent continuer à être soutenues de toutes manières – au moins jusqu'à ce qu'elles soient plus ouvertement « reconnues ». Elles doivent être évaluées qualitativement et non seulement jugées pour leurs résultats quantifiés. Cependant, avec réalisme, il est probablement nécessaire de poursuivre un peu plus loin la réflexion en direction du chemin le plus rapide pour faire accepter la valeur intrinsèque de l'approche ascendante, partenariale et locale. Une impulsion du sommet est sûrement la meilleure méthode pour obtenir une légitimité à brève échéance. L'expérience passée a montré l'ampleur de l'impact d'un financement spécifique de soutien en provenance du budget communautaire. Mais là encore, il faut être réaliste et tenir compte du débat actuel entre les États membres contributeurs-nets et bénéficiaires-nets ainsi que des propositions de la Commission d'intégrer les initiatives communautaires (Leader, Urban, ...) dans les mesures générales et son refus de maintenir des actions innovatrices au niveau européen. Est-il trop tard pour changer la situation ? Peut-être les élections européennes devraient-elles être saisies

comme une occasion de placer le développement local dans l'agenda de la gouvernance et d'expliquer plus largement sa contribution à la réconciliation des citoyens européens avec l'UE ? Peut-être d'autres organismes européens peuvent-ils être des alliés dans ce projet (par exemple, le Comité des régions et le Comité économique et social) ?

- Option 2 : Comme précédemment, le développement local et le partenariat (l'économie sociale, les initiatives locales pour l'emploi, etc.) sont toujours vivantes sur le terrain et les méthodes de prise de décision politique aux niveaux régional et local changent progressivement. Toutefois, les initiatives locales continuent de rencontrer les mêmes obstacles qu'il y a 10 ans : la bureaucratie et l'obsession de suivre une logique sectorielle freinent leur avancée. De manière plus critique, cependant, l'évolution du contexte géo-politique a redonné une certaine légitimité à l'approche traditionnelle hiérarchique et nationale ainsi qu'imposé de nouvelles priorités. La sécurité et la protection en matière sociale, alimentaire, civile et climatique ont dépassé dans la liste des priorités des électeurs la solidarité et même la compétitivité. Nos sociétés vieillissantes sont moins prêtes à affronter un changement majeur dans la gouvernance. Les initiatives locales représentent peut-être l'avant-garde du paradigme post-moderne qui peut constituer notre futur mais elle sont aujourd'hui confrontées à une dure opposition.

Dans ce cas, notre conclusion devrait être que nous devons attendre des jours meilleurs – peut-être un changement de génération. Cependant, il reste important que ces méthodes s'améliorent et se développent. Il est aussi essentiel de les protéger pour leur éviter d'être discréditées, en étant confondues avec d'autres approches (par exemple, avec un retour au traditionalisme et à l'autarcie locale, avec la corruption locale, avec le traitement social du chômage, avec des slogans politiques et sociaux régressifs, etc). Dans cette option, la communauté scientifique peut avoir un rôle plus important à jouer que dans l'option 1, dans la mesure où il est crucial de garder une idée claire sur ce qui est en train de se passer, sur ce que sont les menaces, pour pouvoir attaquer les mauvais usages du concept. C'est aussi probablement l'option dans laquelle une Stratégie de Lisbonne réformée peut s'avérer utile puisque l'on commence à essayer de remédier aux limites de méthode ouverte de coordination. Même si la Stratégie de Lisbonne appartient au « vieux paradigme » et tend à privilégier une approche descendante, elle peut être utilisée comme un instrument de changement. Alors, la tâche essentielle consistera à y réintroduire la problématique locale et à convaincre les Etats membres d'accepter une approche locale en complément des mesures sectorielles et nationales. Peut-être la meilleure méthode pourrait être de montrer qu'il y a un « coût au non-développement local » !

- Option 3 : Nous nous sommes trompés et avons été naïfs sur le potentiel du développement local et la portée politique des initiatives locales. Elles ne surmonteront jamais leurs faiblesses et si elles fleurissent, elles disparaissent tout aussi fréquemment. Le développement local et le partenariat peuvent être très utiles pour résoudre certains problèmes sociaux et économiques sur le terrain et les responsables politiques savent très bien comment les utiliser. L'explosion que nous avons connu

dans les années 90 était « datée » et liée à certains facteurs sociétaux sous-jacents (la génération 68 et ses idées) qui sont en voie de disparition (baisse du nombre des fonctionnaires qui sont très actifs dans le bénévolat ; remplacement de l'intérêt pour les zones rurales et le paysage cultivé par une préférence pour une nature sauvage ; individualisme croissant). La globalisation et les nouvelles technologies conduisent à déconnecter les gens de leurs territoires et des arbitrages défavorables entre les revenus privés et les biens publics réduiront inévitablement l'engagement dans la vie locale commune.

Face à cela, il ne nous resterait qu'à arrêter de perdre notre énergie sur les initiatives locales et à conseiller à nos administrations de cesser de verser de l'argent dans le désert.

Etude disponible en français et Anglais sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>

© Notre Europe, novembre 2004

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.