



EUROCITIES
The network of major European cities

**LA STRATEGIE EUROPÉENNE POUR
L'INCLUSION SOCIALE :**
En faire une réussite au niveau local

**Rapport de la Conférence organisée par
EAPN et EUROCITIES**

Athènes, 28 février - 1er mars 2003



*Accueillie par la Ville d'Athènes
Sous le patronage de Mme Anna Diamantopoulou, Membre de la
Commission européenne*



EAPN et EUROCITIES vous encouragent à citer ou à diffuser le présent rapport sous réserve d'en mentionner la source "*EAPN – EUROCITIES: la stratégie de l'UE pour l'Inclusion sociale – en faire une réussite à l'échelon local*" 2003

Remerciements: EAPN et EUROCITIES souhaitent remercier Katherine Duffy pour sa contribution à la rédaction du présent rapport.

Les organisateurs souhaitent remercier le projet EUROCITIES CASE– Cities' Actions against Social Exclusion – pour son apport au présent rapport. Le projet en question a été financé au titre des actions préparatoires de l'UE pour combattre et prévenir l'exclusion sociale (2001). Vous trouverez plus d'informations sur le site web du projet : www.eurocities.org/case

Duffy K (2003) "The EU Strategy for Social Inclusion: Making work at the local level – rapport de la conférence organisée par EAPN et Eurocities, Athènes, 28 février – 1er mars 2003", Bruxelles, EAPN/ Eurocities, septembre 2003

ISBN: 2-930252-29-4

European Anti Poverty Network – EAPN
Rue du Congrès, 37-41 – Box 2
B-1000 Brussels
Tel: +32 2 230 44 55 - Fax: +32 2 230 97 33
E-mail: team@eapn.skynet.be
Web site: www.eapn.org

EUROCITIES
Square de Meeûs, 18
B-1050 Brussels
Tel: +32 2 552 08 88 - Fax: +32 2 552 08 89
E-mail: info@eurocities.be
Web site: www.eurocities.org

TABLE DES MATIÈRES

PREAMBULE	4
RESUME	5
LE CONTEXTE DE LA CONFERENCE	5
STRUCTURE DU RAPPORT DE LA CONFERENCE	5
CONCLUSIONS DES ATELIERS	5
CONCLUSIONS DE LA CONFERENCE	8
1^{ERE} PARTIE: INTRODUCTION - DÉFINIR L'AGENDA DE LA CONFÉRENCE	10
LES OBJECTIFS DE LA CONFERENCE	10
REMARQUES LIMINAIRES	10
LE CONTEXTE DE LA CONFERENCE	11
L'OBJECTIF DE LA CONFERENCE: FAIRE DE LA STRATEGIE DE L'UE UNE REUSSITE A L'ECHELON LOCAL	13
2^{EME} PARTIE: EN FAIRE UNE REUSSITE A L'ECHELON LOCAL - LES ETUDES DE CAS PRESENTEES AU COURS DES TROIS ATELIERS	16
ATELIER A: ÉTABLIR DES LIENS ENTRE LES ACTIONS LOCALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE ET LES PLANS D'ACTION NATIONAUX	16
ATELIER B: L'EXPERIENCE DE COLLABORATION ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES ET LES ONG DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE	27
ATELIER C: PARTAGE D'EXPERIENCES SUR LES ACTIONS LOCALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE	40
3^{EME} PARTIE : PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA CONFERENCE	59
PRINCIPES ET VALEURS	59
FAIRE DE LA STRATEGIE DE L'UE UNE REUSSITE A L'ECHELON LOCAL	59
4^{EME} PARTIE: CONCLUSIONS ET DECLARATION FINALE	63
ANNEXE : LISTE DES PARTICIPANTS	66

PREAMBULE

EAPN et EUROCITIES sont convaincus que la Stratégie de l'UE pour l'Inclusion locale, initiée lors du Conseil de Lisbonne en 2000, possède le potentiel pour réaliser l'ambition affirmée à cette époque par les Chefs d'Etats et de Gouvernement et visant à avoir un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté dans l'UE à l'horizon de 2010. Néanmoins, cette ambition ne pourra se concrétiser sans la participation du niveau local à la stratégie en question.

Cette conférence, qui s'est tenue à un moment clé alors que les Etats membres se concentraient sur l'élaboration de la seconde génération des Plans d'action nationaux sur l'Inclusion, poursuivait l'objectif de renforcer la dimension locale de la seconde tranche des plans. Les idées rassemblées lors de la conférence et dont le présent rapport se veut un compte-rendu fidèle ne devraient pas contribuer uniquement à la préparation des plans, mais également à la mise en oeuvre et à l'évaluation des actions proposées. Nos membres feront tout pour que les fruits de la réflexion trouvent un écho dans la seconde tranche des plans à soumettre en juillet 2003.

EAPN et EUROCITIES souhaitent saisir cette occasion pour remercier Mme Anna Diamantopoulou, Membre de la Commission européenne pour son patronage de la Conférence et pour le soutien financier de la Commission européenne. Nous souhaitons également remercier Mme Dora Bakogianni, Maire de la Ville d'Athènes pour l'accueil et l'hospitalité dont elle a fait preuve. La présence de M. Dimitris Thanos, Ministre grec de la Santé et des Affaires sociales, a également été appréciée. Enfin, nous aimerions remercier tous ceux et toutes celles qui ont contribué et participé à la conférence pour l'échange généreux d'expérience et d'idées vivifiantes qui y a eu lieu.

Nous espérons que le présent rapport sera d'une grande aide pour tous ceux et toutes celles qui se sentent concernés par la stratégie européenne pour l'inclusion sociale et que sa lecture sera source d'encouragements et d'idées pour les acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans notre riche société européenne.



Ludo Horemans
Président d'EAPN



Wolfgang Tiefensee, Maire de Leipzig
Président d'EUROCITIES

RESUME

La conférence consacrée à "la stratégie européenne pour l'Inclusion sociale : " *En faire une réussite au niveau local*", a eu lieu à Athènes du 28 février au 1er mars 2003.

Le contexte de la conférence

Lors du Conseil de Lisbonne en 2000, les dirigeants de l'Union européenne ont lancé une stratégie censée stimuler la compétitivité et la croissance économique – pour atteindre des taux d'emploi plus élevés, des emplois de meilleure qualité et stimuler la cohésion sociale. Après Lisbonne, les dirigeants européens ont décidé d'avoir "un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté à l'horizon de 2010". Dans ce but, ils ont adopté la Stratégie sur l'Inclusion sociale qui repose sur la Méthode ouverte de Coordination (MOC). Cet outil combine des objectifs communs à l'échelon de l'UE, des Plans d'action nationaux et un Programme européen pour encourager la coopération dans ce domaine. Les premiers Plans d'action nationaux pour l'Inclusion sociale (PAN Inclusion) ont été présentés en 2001, dans le but d'un échange de bonnes pratiques et d'un apprentissage mutuel.

Aujourd'hui que la MOC est un outil avéré, il est nécessaire de s'attaquer aux défauts de la première tranche. L'offre à l'échelon local, la consultation des acteurs de la base et la coopération avec les niveaux régionaux et locaux constituent autant de domaines cruciaux qui devront être abordés dans la seconde génération des PAN Inclusion, en cours de préparation pour la période de juillet 2003 à juillet 2005. C'est dans ce contexte qu'a lieu la Conférence, dont le but est d'influencer la tranche à venir des PAN Inclusion.

Structure du rapport de la conférence

Le présent rapport de la conférence d'Athènes, organisée en commun par EUROCITIES et le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté (EAPN), contient quatre parties. La conférence poursuit l'objectif de faire de la stratégie "une réussite au niveau local". Le sujet est abordé dans le cadre de trois ateliers parallèles : A: relier les niveaux, B: collaboration entre les acteurs locaux et C: actions concrètes. Vous trouverez dans la première partie un résumé de la session plénière inaugurale de la conférence. La partie 2 résume les trois ateliers : les quinze études de cas locaux, les trois rapports et des réflexions de conclusions. Les quinze études de cas concernent les villes suivantes : Malmö, Sachsen-Anhalt, Offaly, Barcelone, Anvers, Bologne, Dublin, Stockholm, Aarhus, Newcastle, Trikala, Rotterdam, Glasgow, Lewisham et North Karelia. La troisième partie offre un aperçu de la problématique sur base des présentations faites au cours de la conférence. La partie 4 rassemble les conclusions et principaux résultats de la conférence. Vous trouverez dans la cinquième partie des recommandations afin que la stratégie européenne soit une réussite à l'échelon local, plus précisément en vue de la seconde tranche des PAN Inclusion; celles-ci figurent dans une déclaration conjointe EUROCITIES – EAPN qui fit l'objet d'intenses discussions lors de la conférence.

Conclusions des ateliers

Séminaire A: Relier les niveaux

La première leçon à tirer des quatre présentations faites au cours de l'atelier est l'importance de la structure de gouvernance - et plus particulièrement du degré de centralisation et de décentralisation - sur l'élaboration, l'acceptation et l'application des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il apparaît clairement qu'il n'existe aucune "meilleure" structure de

gouvernance à appliquer aux politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Si dans les systèmes décentralisés, il sera plus difficile d'obtenir l'aval et le soutien de tous à une stratégie nationale, les systèmes centralisés se caractérisent par plus de difficultés lors de l'élaboration des stratégies locales de lutte contre la pauvreté, lorsque de nombreux acteurs – santé, éducation etc., sont les branches régionalisées des départements nationaux et agences nationales.

En second lieu, il est indéniable que les rapports nationaux de la première tranche des PAN Inclusion ne reflétaient pas la réalité des activités locales, car les compétences des autorités locales en matière d'inclusion sociale et les politiques et pratiques locales d'inclusion sociale étaient largement négligées.

Troisièmement, les réflexions portent sur les meilleures conditions structurelles à mettre en place pour relier les niveaux. Des accords juridiques entre les niveaux nationaux et locaux de gouvernement (et régionaux le cas échéant) ont pour effet de cristalliser les rôles et responsabilités de chacun dans la coordination des stratégies nationales et locales pour l'inclusion sociale. Ces accords fixent clairement le cadre des développements politiques, de l'évaluation et du suivi, ainsi que du financement des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Les accords institutionnels les plus efficaces semblent être ceux qui donnent à des organes nationaux et locaux la tâche de coordonner et d'orienter la politique, pour autant que ces organes privilégient la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Pour garantir l'intégration de l'inclusion sociale, une coopération horizontale à chacun des niveaux du gouvernement s'impose au même titre qu'une coopération verticale.

En quatrième lieu, une volonté politique, des ressources et un certain niveau de flexibilité sont indispensables pour donner vie aux arrangements institutionnels théoriques. A l'échelon transnational, la flexibilité permet l'adaptation aux diverses structures de gouvernance. Par ailleurs, il semble que le niveau national prédomine dans les états qui ne considèrent pas nécessairement être soumis à des accords hiérarchiques. A l'échelon local, la flexibilité laisse le champ libre au développement des partenariats.

Enfin, il semble que la présence d'un "niveau institutionnel moyen" dense permet une meilleure articulation entre l'Etat et les individus, renforçant ainsi la chaîne de communication, tant verticalement qu'horizontalement. Cependant, le risque existe d'un embouteillage et d'une surcharge compétitive.

Atelier B: Collaboration entre les autorités locales et les organisations non gouvernementales du secteur social

La première clef d'une collaboration réussie entre les autorités locales et les ONG est une approche allant de la base vers le sommet (ascendante). Les besoins devraient être identifiés par les populations défavorisées elles-mêmes et orienter l'action des autorités locales et des ONG.

Le respect des différentes cultures de participation revêt un caractère crucial. Un travail de préparation intensive et un dialogue entre les autorités locales et les ONG s'imposent pour apprendre à connaître et à partager les initiatives novatrices avant leur entame. Seules des mécanismes permanents de coopération permettront d'utiliser les connaissances locales de tous les acteurs en matière de politique et de planification et de mettre en place une approche stratégique efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à l'échelon local. Le processus de responsabilisation des communautés locales est une des clés de la réussite des initiatives.

Un partenariat, pour qu'il soit couronné de succès, exige que des rôles précis soient confiés aux autorités locales, aux ONG, aux groupes et aux communautés vulnérables. Les autorités locales

ont un rôle central à jouer de coordinateurs des partenariats locaux, en associant les ONG et les autres acteurs clés et en soutenant les canaux de communication et de dialogue nécessaires à la mise en place, à la mise en oeuvre et au suivi des politiques et des initiatives.

L'atelier se concentre principalement sur les manières d'écouter ce que les populations pauvres et défavorisées ont à vous dire et d'y réagir. Deux pistes sont identifiées. La première consiste à offrir la garantie d'un droit et les moyens de l'exercer. Pareille stratégie suscite un sentiment de confiance chez les populations en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et un désir d'accéder aux droits, tandis qu'elle facilite les contacts avec les groupes et les communautés réputées "inaccessibles". La seconde piste est celle d'offrir la parole aux représentants organisés des communautés, pour favoriser un développement local approprié et durable. L'auto-organisation distingue leur parole de celle des autres et fait qu'elle sera mieux entendue.

L'atelier a démontré combien il est important pour les populations pauvres et exclues d'avoir leur mot à dire, autant que le droit de vote— d'autant plus que de nombreux groupes parmi les populations défavorisées ne peuvent ou ne veulent utiliser ce droit de vote. Une parole organisée, au même titre que la démocratie participative, renforce la dignité humaine et soutient la démocratie représentative en suscitant des objectifs et des priorités plus appropriées, en ouvrant la voie à une durabilité politique et en comblant le fossé entre les politiciens et les groupes défavorisés.

Atelier C: mesures concrètes

Les sept présentations de cet atelier se concentrent sur les mesures concrètes prises dans le cadre d'un vaste éventail de programmes, de projets et d'initiatives à l'échelon local. Certaines visent un territoire, d'autres un groupe cible; certaines étaient ambitieuses et bénéficiaient d'un financement conséquent, d'autres étaient plus limitées et privilégiaient des objectifs précis. Certaines avaient pour objectif l'intégration dans l'emploi, d'autres l'aide sociale ou encore la régénération locale.

La première clé du succès est de "commencer à agir là où la population se situe". Cet objectif revêt diverses formes : se baser sur la culture du pays d'origine, associer les organisations locales existantes et comprendre les priorités des groupes et leurs préoccupations. Il est important de ne pas voir dans les individus "des noeuds de déficiences", mais de percevoir en eux toutes les qualités qui ne sont pas utilisées et qui pourraient servir au bien individuel et collectif. Il va sans dire que l'objectif de consultation a été, dans une certaine mesure, intégré à l'échelon local, mais dans une fonction purement consultative de l'usager. Comme l'ont montré les présentations, il serait préférable d'associer en amont les populations pauvres et en situation d'exclusion, ainsi que les organisations qui travaillent avec celles-ci, tout en institutionnalisant davantage le droit à la parole.

La seconde leçon à tirer de l'atelier réside dans le fait que les initiatives couronnées de succès ont bénéficié d'un soutien politique marqué et des ressources appropriées. Les autorités locales sont souvent les chefs de fil dans le partenariat et les principaux bailleurs de fonds des initiatives locales d'inclusion sociale; par ce fait, elles sont responsables de la coordination avec les niveaux régionaux et nationaux du gouvernement. Dans un contexte de restructuration de l'Etat providence et de restructuration économique et sociale, un nombre de plus en plus élevé d'acteurs participent à la conception et à la mise en oeuvre des initiatives, y compris les ONG et le secteur privé.

La mise en commun des compétences et des expériences des autorités locales et la collaboration avec les populations et les communautés en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, couplée à une meilleure utilisation de leurs compétences et capacités, peuvent créer d'intéressantes

synergies. Il importe d'investir dans le travail en commun. La capacité de gérer les changements ne peut être imposée, elle doit sans cesse être suscitée. Une relation de confiance est un élément indispensable du capital social et, si elle disparaît, il s'avère difficile et onéreux de la restaurer.

Enfin, il est important d'appliquer les leçons des initiatives locales aux stratégies urbaines plus ambitieuses, ainsi qu'à la stratégie nationale d'inclusion sociale, afin de garantir une intégration politique réelle et transversale des actions locales réussies.

Incidence sur les PAN Inclusion

Malgré la multiplication impressionnante des activités d'inclusion sociale qui associent, à l'échelon local, de nombreux niveaux et un grand nombre d'acteurs, les preuves abondent pour montrer que l'engagement dans la première tranche des PAN Inclusion s'est limitée au minimum. Les acteurs locaux n'ont été que très peu associés sur un plan vertical - avec le niveau européen ou national - ou sur un plan horizontal, dans des partenariats avec d'autres acteurs locaux en vue d'actions axées sur les PAN Inclusion.

Il est tout aussi évident que, si l'état national conserve une grande partie du pouvoir d'initiative et de contrôle des ressources (quoique le tableau varie d'un pays à l'autre), les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dépassent l'échelon de l'Etat-providence national, pour concerner également les politiques sectorielles et territoriales locales. Les ateliers démontrent également que les autorités locales et régionales jouent un rôle de tête et que les synergies et les réussites proviennent d'une véritable collaboration avec les ONG sociales et les porte-paroles organisés des populations en situation de pauvreté et d'exclusion. Un processus de PAN inclusion qui ne garantit pas un rôle à jouer à ces partenaires échouera dans l'objectif d'apprentissage transnational, qui, pourtant, constitue une de ses principales justifications.

La prochaine tranche des PAN Inclusion pourrait faire avancer la mise en oeuvre de l'objectif 4 en proposant un cadre plus précis en vue d'une approche de la stratégie inclusion sociale basée sur les acteurs. Si le droit à la parole (et à être entendu) est garanti, la réussite a plus de chances d'être au rendez-vous et l'investissement dans le renforcement et la coordination des politiques décentralisées serait encouragé. Le processus serait ainsi riche d'enseignements pour le Modèle social européen, dont l'essence est la disponibilité des acteurs à travailler en partenariat et à agir pour plus de cohésion sociale.

Conclusions de la Conférence

La conférence a réaffirmé l'obligation morale de toutes les parties à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le fondement du processus doit être le droit à des conditions sociales égales et élevées pour tous. La stratégie européenne pour l'inclusion sociale est un important point de départ pour une action concertée et coordonnée à tous les échelons – local, national et européen – dans l'objectif de prévenir et d'éradiquer la pauvreté, l'exclusion et les inégalités au sein de l'Union européenne. Les PAN Inclusion constituent un outil important pour un apprentissage transnational et l'élaboration de politiques et de pratiques.

La mobilisation des acteurs locaux au sein du processus des PAN Inclusion exige des ressources et des délais appropriés, ainsi qu'une structure claire de participation de tous les niveaux. Les gouvernements devraient s'engager à appliquer une stratégie de mobilisation et à la doter des ressources nécessaires, afin de donner un rôle fort au niveau local à toutes les étapes : élaboration, mise en oeuvre, évaluation et suivi.

Pour garantir un contexte et des objectifs nationaux cohérents, les liens entre les PAN Inclusion et d'éventuelles autres stratégies politiques nationales ou locales et des plans ou rapports doivent être précisés. Un lien clair s'impose entre les PAN Inclusion et les priorités, politiques et pratiques locales si nous voulons que le processus ait un réel impact au niveau local. Des accords de partenariat entre les niveaux locaux et nationaux peuvent donner naissance à un cadre qui permettra de définir les rôles et responsabilités de chacun, de fixer les objectifs, les cibles et les mesures et de préciser les arrangements financiers, avec une allocation de ressources pour le niveau local afin d'appliquer les mesures adoptées.

La valeur ajoutée des partenariats ascendants (de la base vers le sommet), ainsi que la participation des personnes possédant une expérience de la pauvreté, doit être reconnue et traduite dans le processus des PAN Inclusion à tous les niveaux. Cependant, le PAN Inclusion n'est pas encore une réalité à l'échelon local. Il exige plus de soutien politique, une meilleure visibilité et plus de ressources afin que tous les acteurs y soient associés.

Le PAN Inclusion peut servir de catalyseur du changement et de l'intégration politique. Pour que leurs priorités politiques, leur participation et leur influence s'exercent réellement au niveau des PAN Inclusion, les acteurs locaux doivent oeuvrer tous ensemble à un transfert de l'axe du dialogue vers le niveau local. La coopération entre les acteurs locaux par le biais de leurs réseaux locaux, nationaux et européens est indispensable pour que les objectifs locaux soient répercutés aux échelons national et européen et pour qu'une stratégie effective de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale se mette en place à tous les niveaux. La Commission européenne doit veiller à ce que toutes les nouvelles politiques et les nouveaux programmes prennent en considération leur éventuel impact sur la pauvreté et l'exclusion sociale et que l'intégration des politiques économiques, sociales et d'emploi soit renforcée. Pour que les PAN Inclusion bénéficient d'une assise solide, la révision des Traités, suite aux conclusions de la Convention sur l'Avenir de l'Europe, doit privilégier la dimension sociale. La MOC devrait disposer d'une base claire et d'un cadre juridique dans le Traité, ainsi que de la reconnaissance officielle de la Charte des Droits fondamentaux.

1^{ERE} PARTIE: INTRODUCTION - DÉFINIR L'AGENDA DE LA CONFÉRENCE

Vous trouverez dans cette partie un aperçu des objectifs de la conférence et des interventions inaugurales faites en session plénière à propos de l'agenda de la conférence - sur base de l'expérience de stratégies locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale réussies.

Les objectifs de la conférence

La conférence a lieu à un moment charnière de l'élaboration de la stratégie pour l'Inclusion sociale, les états membres se préparant à soumettre leur second plan d'action national sur l'Inclusion sociale. Il s'agit de la première conférence conjointe entre EUROCITIES et EAPN, organisée dans le but de faire connaître les PAN Inclusion et d'en influencer la génération suivante. La conférence a pour objectif de mener une réflexion sur l'expérience acquise lors de la première vague de PAN Inclusion, tout en évaluant le rôle qu'y ont joué les autorités locales et les ONG. Cependant, le principal objectif n'est pas de regarder vers l'arrière, mais vers l'avant, vers la seconde tranche de PAN Inclusion. La conférence est l'occasion d'un échange sur l'expérience de collaboration entre les ONG et les autorités locales dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et sur les exemples de bonne pratique à l'échelon local. Cet objectif passe notamment par les présentations d'exemples d'initiatives de villes menées dans le cadre du projet EUROCITIES CASE- Cities' Actions against Social Exclusion – ainsi que d'autres exemples proposés par les acteurs d'EAPN.

La conférence est l'occasion d'un nouvel échange de vues entre les acteurs locaux et les principales institutions impliquées dans le processus des PAN Inclusion, dont la Commission européenne, le Conseil européen, le Comité des Régions et les autorités nationales et régionales. Les résultats de la conférence serviront à approfondir le rôle du niveau local dans les PAN Inclusion 2. On prévoit que les principales recommandations politiques de la conférence seront prises en compte lors de la seconde tranche des PAN Inclusion, ainsi que lors de l'élaboration future de la stratégie globale de l'UE.

Remarques liminaires

La conférence est inaugurée par Richard Leese, maire de Manchester City et Vice-Président d'EUROCITIES, et par Ludo Horemans, Président du Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté (European Anti-Poverty Network - EAPN). M. Leese et M. Horemans, dans un premier temps, remercient la Commission européenne pour son soutien à l'événement du jour et la Commissaire Anna Diamantopoulou pour son patronage. Ils remercient ensuite la Ville d'Athènes pour son hospitalité, son esprit de collaboration et les considérables efforts lors de l'organisation.

Les délégués sont chaleureusement accueillis par Dora Bakogianni, Maire d'Athènes, qui ouvre la conférence en rappelant que "*la qualité de la vie des citoyens est une question éthique*". Voilà pourquoi nous avons le devoir moral de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Nous n'avons pas d'autre option. Anna Diamantopoulou, Commissaire responsable de l'Emploi et des Affaires sociales et "patronne" de la conférence, présente ensuite la stratégie européenne pour l'inclusion sociale, avant d'ajouter que la Commission envisage de privilégier davantage à l'avenir la réalisation des Plans d'action nationaux à l'échelon local. Dimitris Thanos, Vice-Ministre grec en

charge de la Santé et des Affaires sociales, prend enfin la parole pour souligner l'impact positif qu'a déjà eu le PAN Inclusion sur la stratégie grecque d'inclusion sociale.

Le contexte de la conférence

Madame Diamantopoulou se charge de replacer la conférence dans son contexte. Elle rappelle aux participants que la pauvreté reste un enjeu urgent et qu'une personne sur six dans l'Union européenne vit avec moins de 60% du revenu national moyen.

Lors du Conseil de Lisbonne en 2000, les dirigeants de l'Union européenne ont lancé une stratégie censée stimuler la compétitivité et la croissance économique— dans l'objectif d'atteindre des taux d'emploi plus élevés, des emplois de meilleure qualité et de stimuler la cohésion sociale. Après Lisbonne, les dirigeants européens ont décidé d'avoir "*un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté à l'horizon de 2010*". Ils ont adopté la Stratégie sur l'Inclusion sociale qui repose sur la Méthode ouverte de Coordination (MOC). Cet outil combine des objectifs communs à l'échelon de l'UE, des Plans d'action nationaux et un Programme européen pour encourager la coopération dans ce domaine. Les premiers Plans d'action nationaux pour l'Inclusion sociale (PAN Inclusion) ont été présentés en 2001, dans le but d'un échange de bonnes pratiques et d'un apprentissage mutuel.

Mme Diamantopoulou souligne ensuite l'importance d'un partenariat qui associerait tous les acteurs afin de bénéficier des fruits collectifs de la coopération et du soutien mutuel. Le nouveau Programme communautaire soutient le processus en contribuant à combler les fossés de connaissances, principalement en matière de données et d'indicateurs comparables.

Mme Diamantopoulou ajoute que, puisque que la MOC est un outil efficace, il est nécessaire de s'attaquer aux défauts identifiés lors de la première tranche. L'offre à l'échelon local, la consultation des acteurs de la base et la coopération avec les niveaux régionaux et locaux constituent autant de domaines cruciaux qui devront être abordés dans la seconde génération des PAN Inclusion. D'après elle, le niveau local est plus à même de comprendre les besoins et d'assurer le suivi; "*la Stratégie d'inclusion sociale ne fonctionnera que si (les acteurs locaux) y sont associés*". Il est indispensable d'améliorer la visibilité de la Stratégie si nous voulons lui donner le soutien populaire et politique nécessaire dans la lutte contre l'exclusion sociale.

L'intervenante résume les attentes par rapport à la seconde tranche de Plans. Ceux-ci doivent être ambitieux et se doter de cibles mesurables. Tous les niveaux doivent y être associés d'une manière coordonnée et les responsabilités exactes de chaque niveau doivent y figurer clairement. Tous les acteurs doivent participer, "*c'est une règle qui ne souffre aucune exception*". Mme Diamantopoulou insiste que "*les autorités locales, les ONG, les partenaires sociaux et les personnes vivant en situation de pauvreté ou travaillant avec celles-ci, doivent participer pleinement*". Elle reconnaît le travail vital abattu par EAPN et EUROCITIES en la matière. Enfin, elle a ajouté que, malgré un climat économique moins favorable, les Etats membres doivent éviter d'effectuer des coupes sombres dans les dépenses publiques, qui pourraient avoir un impact sur les personnes menacées de pauvreté. "*Nous devons continuer à protéger les plus vulnérables.*"

Mme Diamantopoulou se penche ensuite sur l'avenir, en faisant référence aux évolutions survenues à l'échelon européen. D'après elle, la révision des Traités, dans le droit fil des conclusions de la Convention sur l'avenir de l'Europe, devra donner plus d'importance à la dimension sociale. Elle ajoute que la Commission européenne souhaite donner une base claire et un cadre juridique à la MOC dans le Traité et reconnaître officiellement la Charte des Droits fondamentaux. Mme Diamantopoulou met en avant trois enjeux : l'accès à l'emploi dans le

domaine du travail "basé sur les connaissances"; les pensions publiques des personnes âgées; les femmes vivant seule et les risques de pauvreté chez les femmes - et, partant, l'importance de l'intégration transversale de la dimension des relations hommes - femmes (gender mainstreaming). Mme Diamantopoulou conclut son intervention en précisant que la Commission européenne veillera à ce que toutes les nouvelles politiques et les nouveaux programmes prennent en compte leur impact éventuel sur la pauvreté et l'exclusion sociale et à ce que l'intégration des politiques économiques, sociales et pour l'emploi soit renforcée.

En guise d'introduction, Richard Leese souligne le soutien apporté par EUROCITIES à l'objectif d'inclusion sociale de l'UE. Il cite ensuite l'engagement pris par les Etats membres d'"avoir un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale" en Europe d'ici 2010. Il mentionne les mesures importantes prises pour réaliser cet objectif par le biais d'une Stratégie européenne pour l'Inclusion sociale, avec l'élaboration, notamment, des Plans d'action nationaux pour l'Inclusion sociale.

M. Leese se félicite que la nécessité d'associer le niveau local à la stratégie européenne ait été reconnue. Il ajoute que, si l'Union européenne veut réaliser l'objectif ambitieux qu'elle s'est fixé, il va sans dire qu'elle ne pourra faire l'impasse sur la *participation active* du niveau local. C'est aux autorités locales et aux ONG qu'incombe la tâche de travailler au quotidien et en première ligne avec les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et de répondre à leurs besoins. Il abonde dans le sens de Mme Diamantopoulou qui estimait que seule une collaboration entre tous les niveaux, européen, national, régional et local, permettrait d'avoir un impact réel. Si nous voulons que les Plans d'action nationaux aient une incidence au niveau de la base, le rôle - important - des acteurs locaux doit se refléter de manière appropriée dans l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des plans.

M. Leese ajoute que la conférence offre une occasion unique de déterminer de quelle manière les acteurs locaux pourront contribuer à faire de la stratégie européenne pour l'Inclusion sociale une réalité à l'échelon local. EUROCITIES se félicite de la coopération mise en place avec le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et qui permettra de rassembler les acteurs locaux - autorités locales et ONG - autour d'une même problématique. D'après M. Leese, la collaboration entre tous les acteurs à tous les niveaux possède un impact potentiel énorme.

Ludo Horemans remercie ensuite tous les intervenants pour leurs remarques liminaires, qui mettent la conférence sur les rails d'une discussion positive. Il souligne que la conférence devrait permettre de tirer des leçons riches d'enseignement pour que se renforce la collaboration entre un réseau européen des villes et un réseau européen des ONG, tous deux impliqués dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans ses commentaires concernant les objectifs de la conférence, M. Horemans souligne l'importance de cette *opportunité de réfléchir et d'échanger des expériences* de travail à l'échelon local. Plus de richesse s'accompagne de plus de pauvreté et d'exclusion sociale. M. Horemans ajoute que c'est au niveau local que nous voyons les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sur la vie quotidienne des populations qui en sont victimes et que c'est à ce même niveau que nous devons poursuivre notre action de lutte pour éradiquer ces fléaux. D'après lui, *la pauvreté n'est pas, à la base, la responsabilité de celui ou de celle qui en est la victime; c'est une conséquence de nos choix d'organisation de nos sociétés.*

M. Horemans est d'avis que, si nous possédons, globalement, les meilleurs systèmes économiques et sociaux, nous continuons à produire de la pauvreté, du chômage et, partant, une grande dépendance sociale. Chaque niveau doit assumer ses responsabilités et, si certaines compétences sont du ressort de l'Europe ou du niveau national, nous ne pouvons en arguer pour éviter nos propres responsabilités locales. Les véritables changements sont souvent induits par l'échelon

local; voilà pourquoi les acteurs locaux doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour réaliser l'objectif de Lisbonne visant à avoir un impact décisif sur la pauvreté d'ici à 2010.

M. Horemans conclut qu'à l'échelon local, chaque partenaire a un rôle spécifique à jouer et que la conférence ne peut éluder cet aspect important. Les participants devraient identifier non seulement les possibilités qui leur sont offertes, mais également les obstacles aux partenariats entre les organismes publiques et les organisations locales bénévoles ou privées.

L'objectif de la conférence: faire de la stratégie de l'UE une réussite à l'échelon local

Lors de la première table ronde de la conférence, M. Platon Tinios, représentant grec auprès du Comité Protection sociale, renchérit sur les remarques de M. Thanos à propos de la situation grecque. Si la Grèce est traditionnellement une société de soutien familial, les changements économiques et sociaux exigent d'aller au-delà de la famille. La méthode ouverte de coordination (MOC) ayant encouragé la décentralisation et la mobilisation de tous les acteurs, le gouvernement grec cherche à mobiliser les ONG et l'Eglise. Cependant, dans ses remarques qui anticipent sur certains des importants thèmes qui seront présentés en exemples de cas lors de la conférence, M. Tinios rappelle aux participants l'importance de relier la subsidiarité à la responsabilité ultime de l'Etat. Il importe également de montrer que l'Europe concerne non seulement les marchés, mais également les citoyens, et que l'emploi n'est qu'un des trois aspects de la protection sociale – à côté des pensions et de la santé.

Abondant dans les sens de Mme Diamantopoulou et de M. Tinios à propos de la responsabilité centrale de l'Etat dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Kent Andersson, Adjoint au Maire de la Ville de Malmö (Président du Comité Social Welfare d'EUROCITIES), souligne le rôle crucial des collectivités locales en la matière. C'est dans *nos villes* que les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale dans l'Union européenne se font le plus sentir dans la vie quotidienne. Si les villes se situent au centre de la croissance économique de l'Europe, elles sont, dans le même temps, confrontées à de graves concentrations de pauvreté et d'exclusion. Les autorités publiques des villes, car elles représentent le niveau gouvernemental le plus proche de la majorité des personnes vivant en situation de pauvreté et d'exclusion sociale dans l'UE, ont la responsabilité de mettre en place et en oeuvre un grand nombre des politiques et des services publics nécessaires pour promouvoir une société urbaine ouverte à tous. M. Andersson ajoute qu'il est *d'une grande importance que la stratégie de l'UE et les Plans d'action nationaux se combinent aux politiques et pratiques des collectivités locales afin qu'elles aient un véritable impact sur le niveau local.*

Que faut-il pour que ces objectifs se réalisent ? M. Andersson estime que, dans un premier temps, il est essentiel d'intensifier les efforts pour sensibiliser le niveau local à la Stratégie et aux Plans d'action nationaux, mais également pour que les niveaux nationaux et européens comprennent mieux les priorités, les politiques et les actions locales. Plus de dialogue s'impose entre le ministère national responsable des PAN Inclusion et les autorités locales. S'il se félicite des réunions organisées dans les Etats membres à propos de la seconde tranche des PAN, il souligne que le processus doit être vecteur d'une véritable consultation, dotée des ressources et délais suffisants, afin que les collectivités locales et les autres acteurs locaux puissent influencer directement l'élaboration des plans, principalement à propos des aspects pour lesquels ils sont compétents.

En outre, M. Andersson est d'avis que, pour traduire les objectifs généraux de la stratégie de l'UE en actions concrètes au niveau local, il est important que les acteurs locaux ne soient pas uniquement consultés lors de l'élaboration des PAN, mais que ses *stratégies locales d'inclusion sociale soient mises en place* et reçoivent un soutien financier, notamment par le biais des Fonds structurels.

Cela doit reposer sur *un cadre clair de collaboration entre les niveaux locaux et nationaux*. Il cite l'exemple des accords de partenariats pour le développement local en Suède conclus entre le gouvernement national et les autorités communales, dans le but de promouvoir une croissance durable, plus d'emplois et une meilleure cohésion sociale. Les accords de partenariat identifient une série de mesures coordonnées de longue durée, accompagnées d'une définition précise des rôles et responsabilités de chacun, ainsi que de financements alloués au niveau local pour mettre en oeuvre ces mesures. L'accord de partenariat entre le gouvernement suédois et la Ville de Malmö prévoit des objectifs locaux, des plans d'action pour chaque quartier de la ville, ainsi qu'un plan précis d'évaluation et de suivi. M. Andersson ajoute que la réussite de ce partenariat repose sur la confiance, la coopération et des objectifs communs aux divers niveaux.

Comment appréhender l'objectif qui consiste à faire « de la stratégie une réussite à l'échelon local ? » Saskia Richter (EAPN Allemagne) pose ensuite trois questions aux participants à la conférence. A quel public s'adresse la stratégie des PAN Inclusion ? Quelles sont les structures nécessaires pour en faire une réussite ? Quels partenaires sont nécessaires pour en faire une réussite ?

En faire une réussite pour qui ?

« Ce n'est pas la théorie qui importe, mais les gens. ». D'après Mme Richter, le plus important est que la stratégie des PAN Inclusion fonctionne pour les populations menacées par la pauvreté ou vivant en situation de pauvreté. Sa réussite dépendra de son impact sur les conditions de vie et sur le tissu social des populations en question.

En outre, la stratégie doit également fonctionner pour ceux et celles qui la mettent en oeuvre – les prestataires de services locaux et les acteurs de l'échelon local. « *Elle devrait faciliter leur travail. Vous devriez avoir l'assurance que ce que vous faites est soutenu par une politique globale de lutte contre la pauvreté* ». Cette approche doit être multidimensionnelle et intégrée ; Mme Richter cite ensuite les nombreux exemples de bonne pratique présentés lors de la conférence. Cependant, elle estime qu'une stratégie, pour être durable, exige davantage. Des efforts s'imposent pour relier les divers niveaux et pour associer les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, ou menacées de pauvreté, à chaque étape de la stratégie, de son élaboration jusqu'à son suivi, en passant par sa mise en oeuvre.

Troisième, la stratégie devrait permettre à ses auteurs de mieux *prévenir* l'exclusion sociale. Cela exige que les personnes chargées d'organiser la stratégie adoptent des concepts clairs de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ainsi qu'une vision précise des objectifs à l'horizon 2010, date à laquelle le processus des PAN Inclusion devrait avoir eu un « impact décisif sur la pauvreté ». Une des critiques dans le rapport d'EAPN sur la première tranche des PAN inclusion indiquait que les rapports nationaux n'étaient souvent qu'une énumération de stratégies et de politiques existantes. Mme Richter est d'avis que, faute de véritable vision et de nouvelles ressources, il est peu probable que les pays aient l'impact décisif que le processus des PAN Inclusion appelle de tous ses vœux.

Quels en sont les acteurs ?

Le quatrième objectif des PAN Inclusion est de « mobiliser tous les acteurs ». Cependant, cet objectif est trop vaste et, à ce jour, n'a ni cible précise, ni calendrier. Mme Richter ajoute que la stratégie devra être concrétisée et mise en oeuvre dans chaque pays en fonction des systèmes nationaux. Les structures favorisant les liens entre les acteurs aux divers niveaux et stimulant la collaboration entre le niveau local et les ONG varieront en fonction des pouvoirs de chaque niveau et des arrangements constitutionnels et administratifs.

Quelles sont les structures nécessaires pour faire de la stratégie une réussite à l'échelon local ?

Mme Richter estime que la *durabilité* est la clé de la réussite de la stratégie. Les niveaux locaux doivent fonctionner dans un cadre bien organisé et correctement financé. Le niveau national doit laisser suffisamment de flexibilité pour que la stratégie s'adapte aux circonstances locales. Le niveau européen doit tout faire pour que le processus des PAN Inclusion contribue à l'apprentissage transnationale et à la mise en place d'un meilleur cadre institutionnel et juridique en faveur de la stratégie de lutte contre la pauvreté à l'échelon européen.

Mme Richter réagit ensuite aux thèmes des trois ateliers de la conférence.

Relier les niveaux – thème de l'atelier A

Ces niveaux doivent être reliés pour optimiser la synergie. « *Un chaînon manque quand le « sommet » se plaint que la « base » ignore ce qui est attendu d'elle et que la « base » se plaint que le sommet s'est fendu d'un document qui n'a rien à voir avec les véritables problèmes.* »

La collaboration entre les collectivités locales et les ONG – thème de l'atelier B

La subsidiarité est la clé d'une collaboration réussie pour mettre en œuvre la stratégie au plus près des personnes concernées par la pauvreté. La subsidiarité à l'échelon local équivaut à donner aux ONG ou aux communautés, qui en sont capables, le loisir de mettre en œuvre un aspect de la stratégie, plutôt qu'aux autorités locales.

Mesures concrètes – thème de l'atelier C

D'après Mme Richter, *faute d'actions concrètes, les PAN Inclusion resteront un exercice théorique.* Même si les quatre objectifs de la Stratégie de Nice s'accompagnent d'une approche comparative exhaustive et transnationale de la lutte contre la pauvreté, la stratégie sombrera dans l'oubli si rien n'est fait pour que la stratégie nationale existante soit renforcée et intégrée.

2^{EME} PARTIE: EN FAIRE UNE REUSSITE A L'ECHELON LOCAL - LES ETUDES DE CAS PRESENTEES AU COURS DES TROIS ATELIERS

Vous trouverez dans cette partie un résumé des quinze exemples présentés au cours des trois ateliers (A, B et C), ainsi qu'une réflexion à ce propos et les conclusions tirées par les trois rapporteurs. Pour chaque atelier, après les présentations des intervenants et les commentaires de conclusions des rapporteurs sur le contenu de l'atelier, vous trouverez un commentaire censé en tirer les leçons. Dans chaque cas, l'objectif est double. Le commentaire reprend les thématiques soulevés par les présidents de session de chaque séminaire, notamment pour ce qui concerne l'impact sur la prochaine tranche des PAN Inclusion. Ensuite, il donne les principales conclusions de chaque séminaire, qui pourraient être approfondies par les acteurs locaux eux-mêmes.

Atelier A: Etablir des liens entre les actions locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et les Plans d'action nationaux

Président : Hugh Frazer, Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales
Rapporteur: Riita Särkelä, EAPN Finlande

Le président présente les lignes directrices de l'atelier. Lors des présentations, les intervenants devraient se poser les questions suivantes :

1. Les PAN Inclusion reflètent-ils la réalité du travail réalisé à l'échelon local?
2. Exemples de plans d'action nationaux existants
3. Comment relier les niveaux national et régional – lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre?
4. Valeur ajoutée des plans d'action locaux
5. Efficacité en matière de participation des organisations locales et des personnes en situation de pauvreté
6. Comment améliorer la capacité des PAN Inclusion à relier les actions nationales et locales ?

Les exemples présentés ci-dessous renvoient à divers niveaux de liens directs ou indirects avec le processus des PAN Inclusion, dont la première tranche se termine en juillet 2003, lorsque la seconde tranche des PAN Inclusion sera présentée par les gouvernements nationaux.

Cependant, tous les exemples montrent dans quelle mesure les niveaux sous-nationaux et nationaux sont associés au processus d'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Dans les divers pays, la situation est rendue complexe par la présence, pour le moins, de politiques nationales et régionales en matière de réforme gouvernementale et de développement ou de régénération économique, mises en place en réaction à l'augmentation des taux de chômage, principalement en milieu urbain, lors des années 90. En outre, il est évident que le processus des PAN Inclusion se complique en fonction du degré de centralisation ou de décentralisation dans les différents pays et la présence éventuelle de programmes ou de rapports nationaux sur la lutte contre la pauvreté, comme en Allemagne ou en Irlande. Vous retrouverez ces divers thèmes dans le commentaire sur l'atelier A à la fin de la présente partie du rapport.

A1: Malmö, Suède

Liens entre les actions locales et le Plan d'action national suédois

Kent Andersson, Adjoint au Maire de Malmö; Evert Kroes, Bureau des Affaires métropolitaines, Ministère de la Justice, Suède

M. Andersson et M. Kroes présentent le contexte suédois et, comme plusieurs autres intervenants, confirment les propos de Ludo Horemans sur le fossé de plus en plus profond qui sépare riches et pauvres, les problèmes de logement et d'éducation, la montée de la discrimination ethnique et de la ségrégation.

La Suède compte trois zones métropolitaines qui abritent un tiers des 9 millions d'habitants. Dans les années 1990, les politiques urbaines développées accordaient la priorité à la croissance régionale, de manière à faire des zones métropolitaines des moteurs du mouvement et permettre la création d'emplois. Le deuxième but de ces politiques était d'enrayer la montée de la discrimination sociale, ethnique et de la ségrégation et d'offrir à tous les citoyens des conditions de vie égales.

Pendant la présentation, ils avancent plusieurs préoccupations que l'on retrouve dans les autres Etats membres, quant au lien entre le niveau local et le niveau national :

- La volonté politique de changement ;
- Le contrôle central des résultats par le biais de montages financiers subordonnés à une supervision ;
- Des relations contractuelles visant à assurer un développement économique plus solide et à fournir de meilleurs services aux groupes et régions défavorisés ;
- De nouvelles dispositions institutionnelles pour une intégration verticale et horizontale ;
- La reconnaissance de l'importance de la participation des groupes cibles dans la poursuite de résultats politiques durables.

M. Andersson et M. Kroes expliquent que l'Initiative métropolitaine se démarque par la conclusion d'un Accord local pour le développement qui vise à augmenter le nombre d'emplois et réduire la dépendance vis-à-vis des allocations sociales, à développer les possibilités d'éducation pour étudiants et adultes, à améliorer la santé, la sécurité publique et la participation démocratique. Le Plan d'action local qui accompagne l'Accord pose le contexte, offre une analyse et suggère stratégies et mesures.

Les Accords fixent les responsabilités de l'Etat et des villes et, bien que conçus à long terme, ils sont révisés chaque année, grâce à un dialogue entre autorités locales et nationales. Des fonds supplémentaires, d'un montant de 2,1 milliards de Couronnes suédoises, ont été dégagés pour cet accord et pour la période 1999-2003. 700 millions de Couronnes seront consacrées à l'éducation, la culture et les loisirs. Les accords adoptent une approche ascendante (approche partant de la base). La participation démocratique se voit attribuer 15% du financement national et 24% des subsides locaux. Le plus gros poste (1/3) est alloué à l'enseignement de la langue suédoise.

Les orateurs attirent l'attention sur le fait que ces Accords ne sont pas ' *négociés au rabais* '. L'Accord de Malmö s'étend à 4 districts et son montage financier couvre les dépenses centrales et locales. Aucune coupe n'est effectuée dans les subventions aux projets et aux mesures spéciales prises dans ces quartiers.

Le lien entre les niveaux est solide. Les politiques métropolitaines sont coordonnées et mises en œuvre par la Commission des Zones. C'est un organe politique qui rassemble des Secrétaires d'Etat représentant sept ministères. Sa mission est de jeter les bases de la croissance, du développement et d'un meilleur urbanisme et de coordonner les principales politiques

métropolitaines. Elle négocie les Accords de développement local avec les municipalités, en assure le suivi, prépare les décisions gouvernementales et fait rapport des expériences locales auprès des autorités nationales. Bien que l'Accord soit supervisé et revu chaque année, tous les semestres, les mesures sont réévaluées par rapport aux objectifs initiaux. En outre, les municipalités publient un rapport de suivi présentant les résultats des différentes mesures trois ou quatre fois par an, lorsque les métropoles reçoivent les financements publics.

L'une des conclusions principales de messieurs Andersson et Kroes, qui peut s'avérer utile pour les PAN Inclusion, est la suivante : *'des financements conjoints créent des responsabilités communes'* et il est possible d'en arriver à un *'renforcement sans contrôle'*. Entre autres recommandations, il faut lier les objectifs des différents niveaux, transformer les bonnes pratiques en services statutaires et intensifier la coordination.

A2: Sachsen-Anhalt et Niedersachsen, Allemagne

Liens entre les actions régionales et le Plan d'action national allemand

Sabine Overkämping, Land de Sachsen-Anhalt et Saskia Richter, EAPN Allemagne

Alors que les intervenants suédois ont parlé de la mise en œuvre d'une politique nationale pour laquelle une instance a été désignée, qui négocie entre les différents niveaux, dans l'exemple allemand, Sabine Overkämping et Saskia Richter se concentrent plus particulièrement sur leur expérience d'application du PAN Inclusion. Les oratrices décrivent ce qui peut se passer dans un état fédéral, lorsqu'une politique semble être imposée de l'extérieur et du 'sommet' et comment il est possible de résoudre les problèmes qui en découlent.

En Allemagne, existent trois niveaux étatiques, chacun ayant en charge certaines facettes de l'inclusion. Les intervenantes insistent sur l'importance des liens/de la coordination, sans lesquels les niveaux peuvent *'se renvoyer mutuellement la faute'* et *'refuser d'assumer leurs responsabilités respectives'*.

En Allemagne, comme dans d'autres Etats membres (l'Irlande et le Royaume-Uni par exemple), la situation est compliquée par le fait qu'il existait déjà un rapport national et/ou une politique fédérale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les relations entre les rapports/plans nationaux et européens sont peu clairs et, par conséquent, les accords institutionnels et leur mise en œuvre s'avèrent confus. Ce sont des éléments qui ont été mis en lumière dans les rapports nationaux et européens d'EAPN sur les PAN Inclusion. La seconde génération du programme devrait parer à ce manque de transparence.

Ici, un Rapport national sur la pauvreté et la richesse avait déjà été rédigé, avec la participation d'autres niveaux et acteurs avant que ne soit promulgué le PAN Inclusion européen. Ce dernier a été repris dans le processus de rapport national.

Selon les intervenantes, la première vague des PAN Inclusion se concentrait essentiellement sur le niveau 'national', sans refléter les efforts réalisés au niveau local. Cependant, l'importance des PAN Inclusion, et, plus particulièrement, de l'Objectif 4 comme moteur du développement national, s'illustre pleinement dans cet exemple. Mme Richter ajoute que le PAN Inclusion a donné l'impulsion à un regroupement d'ONG (de grosses ONG nationales aussi bien que de petites associations locales), y compris EAPN, et d'association d'aide. Ce groupe a organisé trois ateliers nationaux dans le but d'asseoir les ONG et les autorités des trois niveaux susmentionnés autour d'une même table. Suite à ceux ci, le gouvernement fédéral a constitué un comité consultatif d'ONG, de représentants régionaux et de fédérations de municipalités. Malheureusement, ce dernier ne se réunit que deux fois par an et ne bénéficie que d'une très

faible représentation des Länder et régions. Par conséquent, les ONG ne peuvent exercer qu'une influence très limitée. Elles peuvent faire pression, mais n'ont aucun 'droit' à se faire entendre. Les réflexions présentées en fin de chapitre font état des problèmes posés par le PAN Inclusion en tant qu'outil de développement national, et du poids des divers acteurs nationaux dans le lancement et le suivi des stratégies.

Une prise de conscience s'est produite autour des PAN Inclusion mais il faudra, dans une étape ultérieure, entreprendre des actions concrètes, *'seuls des résultats positifs pour les citoyens motiveront les acteurs à contribuer plus avant'*. La Basse Saxe est un exemple d'efforts concertés autour d'un PAN Inclusion au niveau régional. Les oratrices font état des difficultés politiques survenues au niveau du Lander ainsi qu'au niveau régional (cf. ci-dessus), au moment d'imposer le PAN Inclusion. Au départ, les autorités locales ont refusé de participer, pour des motifs politiques. Cependant, elles ont, finalement, décidé qu'il serait utile de participer à la définition du contenu des politiques de lutte contre la pauvreté. Aujourd'hui, quinze municipalités de Basse Saxe sur seize sont impliquées dans ce qu'elles appellent un 'dialogue social'.

Un dialogue s'est établi entre les différents acteurs compétents, sous la houlette d'un modérateur indépendant. Les acteurs ont adopté des objectifs régionaux communs et se sont, au départ, concentrés sur un thème spécifique : l'accès de tous à des soins à domicile suffisants (de nouveaux objectifs seront introduits dans le Plan 2003). Le Ministère est en charge du PAN Inclusion, mais reçoit des propositions du niveau régional suite au dialogue établi au nom d'une approche partant de la base. Les ONG sont fortement impliquées, sous la coordination d'une association régionale et avec l'implication de tous les interlocuteurs sociaux. Il faut préciser qu'*'il est essentiel de définir clairement la relation entre le processus de prise de décision politique formel et le dialogue. Ce dernier ne remplace pas les décisions politiques du parlement local ou des maires'*. Le PAN Inclusion a mis en exergue certains liens nouveaux, et parfois problématiques, entre ce que l'on pourrait appeler la démocratie 'participative' et la démocratie 'représentative'. Ces problèmes sont clairement apparus dans les présentations de l'atelier B plus loin dans ce Rapport. Ils sont débattus dans les commentaires en fin de chapitre B.

Mmes Overkämping et Richter présentent finalement les principales conclusions de l'expérience allemande. Tout d'abord, pour ce qui est des relations entre les décisions européennes prises par les Etats membres et les *droits et prérogatives des niveaux sous-régionaux* : il faut établir un lien plus efficace entre les niveaux, dans le processus de prise de décision européen. Deuxièmement, les gouvernements fédéraux, décentralisés et régionalisés doivent bénéficier d'un peu de temps pour coordonner les différents niveaux. La coordination entre ministères s'avère tout aussi indispensable, étant donné l'étendue des questions traitées. D'autres commentaires ultérieurs, inspirés d'autres expériences apporteront, à nouveau la preuve de *l'importance du facteur temps*, dans la participation active de tous les niveaux de gouvernement et pour adapter les rythmes des personnes en situation de pauvreté. Le temps est une ressource clé. EURO CITIES et EAPN ont fortement critiqué le manque de ressources prévues dans les accords européens ou nationaux de la première génération de PAN inclusion.

Pour ce qui est des structures de mise en oeuvre du PAN Inclusion, sur base de l'expérience présentée, les intervenantes préconisent de n'instituer qu'un seul comité consultatif et de ne pas diviser le processus de concertation entre les différentes parties prenantes (comme c'est le cas dans certains pays). Elles suggèrent également la tenue de réunions régulières et l'introduction de plans d'action régionaux comme élément de base du PAN Inclusion.

A3: Offaly - Irlande

Etablir des ponts entre les politiques nationales et locales de lutte contre la pauvreté Jack Keyes, Offaly County Council

Comme dans plusieurs exemples présentés lors de la conférence, la politique de lutte contre la pauvreté irlandaise a été conçue dans les années 90, dans un contexte de mutation économique rapide et de réforme des structures gouvernementales. L'Irlande s'est dotée d'une politique nationale contre la pauvreté avant la création du PAN Inclusion. La politique de 1997 a servi de tremplin aux actions locales. Dans le cadre des réformes des structures institutionnelles locales, des commissions municipales de développement ont été créées, sous la forme de partenariats. Plus récemment, des mesures locales de lutte contre la pauvreté ont été introduites.

Par rapport à l'Allemagne, l'Irlande est un état centralisé. C'est, en réalité, l'un des états des plus centralisés de l'Union européenne. Dans les pays fédéraux ou les administrations régionalisées, selon plusieurs intervenants, l'autonomie des différents niveaux et leur exercice de certaines prérogatives ou responsabilités peuvent constituer un obstacle à la concrétisation d'un plan national aux différents niveaux (en spécifiant l'importance du facteur temps dans le processus). Néanmoins, en Irlande, le niveau régional est faiblement développé. La protection sociale, l'éducation et la santé relèvent du mandat d'instances nationales ou régionales plutôt que locales. Ces domaines ne sont donc pas gérés par les autorités locales ou régionales. Jack Keyes fait état de la difficulté qu'il y a, alors, à formuler une politique locale contre la pauvreté. L'on peut conclure qu'il n'y a pas de structure de gouvernance unique qui s'imposerait comme modèle d'efficacité dans la mise en oeuvre des politiques de lutte contre la pauvreté, qu'elles aient un caractère européen ou non. Nous reviendrons sur cette conclusion dans les réflexions présentées plus loin dans le rapport.

Offaly est une ville de 63.000 habitants qui a conclu un partenariat entre plusieurs agences et ONG. La stratégie locale de lutte contre la pauvreté se fonde sur un partenariat, comporte un volet action, la définition de la pauvreté et une dimension 'accroissement de l'autonomie'. Des thèmes clés et des objectifs ont été fixés; une supervision est assurée et les résultats sont évalués en termes de pauvreté et d'égalité. Les principes du PAN Inclusion nourrissent la stratégie locale de lutte contre la pauvreté et le programme national de lutte contre la pauvreté, tout comme le programme de développement national et les dérivés d'autres accords institutionnels.

Comme en Suède, l'une des leçons essentielles est que les organes de coordinations sont aussi les chevilles ouvrières du processus. En Irlande, on les trouve tant au niveau national qu'au niveau municipal. Il existe aujourd'hui des unités 'inclusion sociale' dans neuf administrations locales. Les processus locaux sont épaulés par la Combat Poverty Agency (Agence de lutte contre la pauvreté), organisation nationale dont le travail consiste, entre autre, à faciliter la création d'un réseau d'autorités locales (le Réseau local contre la Pauvreté). Récemment, une Unité nationale sur l'exclusion sociale a été créée. L'une des questions que peut poser le processus de PAN Inclusion est: comment établir l'équilibre adéquat entre la coordination et un terrain surpeuplé? Quelle que soit la situation irlandaise, des questions se posent très certainement quant au rôle du PAN Inclusion. Comment s'assurer que le PAN Inclusion soit un instrument d'intégration politique plutôt qu'un niveau supplémentaire de paperasserie bureaucratique? Cette question est reposée plus loin.

A l'instar de la plupart des cas, l'approche irlandaise vise un développement des stratégies locale et régionale à partir de la base. L'on peut, dès lors, se demander ce que cela signifie dans la pratique et se poser la question de l'impact sur les différentes situations. De nouvelles recherches pourraient être menées à ce sujet. En Irlande, l'approche ascendante prend localement la forme de groupes de travail et de commissions rassemblant acteurs locaux et nationaux. M. Keyes

conclut que les plans et actions locaux fonctionnent car ils reposent sur des relations existantes et sont faciles à cibler. Cependant, reste le problème des ressources, de l'absence d'une culture organisationnelle et de politiques nationales.

A Offaly, au niveau local, les personnes défavorisées ont pris part à la rédaction de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Néanmoins, l'orateur précise qu'il y a des '*degrés*' de participation. Il faut donc en déterminer la nature. Tout comme Diane Moras (exemple d'Anvers, atelier B ci-dessous), M. Keyes croit que la participation citoyenne est un processus lent et difficile.

A4: Barcelone, Espagne

La mise sur pied d'un Plan d'action local pour l'inclusion sociale

Marina Sánchez et Marta Sánchez, Ville de Barcelone

L'Espagne est un Etat fortement décentralisé, composé de communautés autonomes. L'Espagne a élaboré son Plan d'action national 2001 après avoir consulté les Communautés autonomes (régions) et la Fédération des Municipalités. C'est ainsi qu'est né le Plan régional pour l'inclusion sociale de Catalogne. (En 2003, la région demandera aux municipalités et aux autres acteurs de prendre part à la seconde vague de PAN Inclusion).

En 2002, la ville de Barcelone a défini un Plan municipal d'Inclusion sociale. *Il s'inscrit au niveau local/urbain, où se concentrent les populations exclues et au niveau territorial d'où naît l'exclusion sociale et où elle peut également être combattue*.

L'idée centrale du Plan est d'identifier *des processus d'Inclusion sociale plutôt que d'exclusion* et de générer des mécanismes permettant d'étudier et d'améliorer les processus d'inclusion sociale. La Ville a adopté une approche multiple et intégrée qui vise la création de nouvelles opportunités, au nom des critères d'équité sociale et d'équilibre territorial. Ceci permet d'identifier les zones défavorisées et de leur attribuer une aide.

Comme dans bon nombre d'exemples n'ayant pas obligatoirement trait à l'intégration par l'emploi, la politique sociale de Barcelone est mise en œuvre à travers les domaines d'intervention des services sociaux aux particuliers : éducation, services sociaux, culture, santé publique, sport, promotion sociale et actions locales. Un élément clé qui saute aux yeux dans ce cas-ci et que partagent plusieurs présentations, est le *rôle des Services sociaux dans la promotion des opportunités et l'offre d'un meilleur accès aux droits*. L'une des recommandations issues du rapport de la conférence est que le rôle des Services sociaux pourrait être abordé plus explicitement dans la prochaine série de rapports sur le PAN Inclusion et dans le Rapport conjoint sur l'Inclusion au niveau européen.

Comme dans les autres présentations, les intervenants insistent sur la nécessité d'intensifier la coopération entre instances publiques et la collaboration privé-public à laquelle il faut associer entreprises et ONG et renforcer la participation.

La coordination des départements et des services se fait par la mise en œuvre de programmes destinés à des groupes cibles, autour de thèmes précis. L'intégration horizontale des politiques et des services a été rendue possible parce que le Plan municipal d'Inclusion sociale est intégral et intersectoriel. Il repose sur un grand éventail d'acteurs pertinents et une concertation municipale interne avec les chefs et directeurs de services. De plus, il existe un groupe de travail privé-public sur la pauvreté qui dispose d'un statut consultatif dans les questions sociales. Ce dernier a participé à la définition des objectifs du plan et à son adoption finale.

Cette stratégie locale se fonde sur l'analyse de données fondamentales provenant de l'Observatoire social de Barcelone, assisté par l'Observatoire pour l'Inclusion sociale qui collecte les données relatives aux groupes cibles. Le Système des Indicateurs sociaux (ISDS) structure la compilation des données.

Le plan de Barcelone est un exemple de plan d'action urbain hautement élaboré, caractérisé par un degré élevé de concertation. La méthodologie prévoit : la récolte de données, des entrevues, une réunion avec le Groupe de travail pauvreté, une conférence, une réunion de rédaction avec le groupe de travail et la production du plan finalisé. La stratégie locale qui en découle énonce les priorités suivantes :

1. la promotion des droits civiques et des citoyens ;
2. la création et la gestion de réseaux permettant de rendre la ville plus inclusive;
3. la stimulation d'un mode de gestion de l'accès aux droits sociaux à caractère participatif, social et communautaire;
4. le lancement d'actions positives à l'égard des personnes, des groupes et des quartiers n'ayant qu'un faible accès aux droits sociaux ou n'en faisant que peu d'usage.

La méthodologie adoptée par Barcelone témoigne d'une approche apparemment itérative et consensuelle qui semble naître des accords de partenariat et de concertation. Cela peut améliorer les stratégies et l'impact des politiques et les rendre plus durables, ce qui, pour tous les interlocuteurs, résulte de la constitution de partenariats. En fin de chapitre, nous poserons la question de savoir si oui ou non il s'agit là d'un atout du partenariat et de la participation.

A Barcelone, la participation locale est fortement structurée. Dans le cadre du Plan local d'inclusion sociale, s'est tissée une coopération privé-public autour de la programmation et de la gestion des services et des projets. Il existe des Conseils de participation sociale auxquels participent les organisations de la ville, des experts, des représentants politiques et de membres du personnel administratif. Ils proposent, révisent et supervisent les politiques sociales et font des recommandations quant à la nature de l'implication de la société civile dans la définition et la réalisation des politiques. Parmi ces Conseils, citons: le Conseil municipal de l'action sociale, le Conseil consultatif du troisième Age, le Conseil des Femmes de Barcelone, le Conseil des cent Jeunes, le Conseil de l'Immigration et le Conseil des Roms. M. Keyes (susmentionné) commente les 'degrés de participation' ; Mme Moras (ci-après) explique que la mission consistant à faire entendre la voix des moins favorisés est un travail difficile et de longue haleine. Il serait, par conséquent, opportun d'échanger des expériences détaillées sur les liens qui se sont établis entre les Conseils et les groupes de base, comment ils alimentent le Groupe de travail pauvreté et ce qui peut être transposé d'un contexte culturel à un autre. Ces problèmes sont développés dans le chapitre réflexions plus loin dans le rapport.

Riita Särkelä, EAPN Finlande. Rapporteur, atelier A

La rapporteur propose quelques réflexions sur les présentations, riches d'enseignement, de Suède, d'Allemagne, d'Irlande et d'Espagne. Elle entame son intervention par trois remarques générales :

1. *l'impact des différents contextes nationaux et des systèmes sociaux.* Les exemples présentés permettent de tirer des leçons communes en vue de la seconde tranche des PAN Inclusion et montrent qu'il convient de privilégier davantage le niveau local lors de celle-ci.
2. *Les niveaux locaux et régionaux sont riches d'expériences.* Il s'agira, lors de la prochaine tranche, de mettre en évidence le lien entre le processus des PAN Inclusion et les niveaux en question. Mme Särkelä ajoute que tous les participants à la conférence peuvent et doivent faire en sorte que ce soit le cas.

3. *Plus d'informations s'imposent sur la Méthode ouverte de coordination (MOC) et, plus précisément, sur les Plans d'action nationaux* pour relier les objectifs nationaux ou locaux et les processus.

La rapporteur se penche ensuite sur les raisons qui rendent les actions locales nécessaires et sur les éléments indispensables à leur réussite, avant d'en tirer les conclusions sur la manière de relier le niveau local au niveau national.

Mme Särkelä énonce cinq raisons qui rendent les plans d'action nationaux nécessaires

1. La vision ascendante (de la base vers le sommet) est essentielle; il convient de rapprocher les activités menées des populations et de leurs besoins.
2. La pauvreté et l'exclusion sociale sont des phénomènes multidimensionnels, qui exigent des approches intégrées et une action à l'échelon local.
3. La participation de tous les acteurs est un élément clé; elle sera mieux garantie à l'échelon local.
4. Il existe différentes situations locales et réalités sociales - c'est sur cette base que doivent être mis en place les objectifs et les mesures, pour garantir plus de flexibilité.
5. Des choix plus stratégiques s'imposent – pour plus d'efficacité.

Tirant les conclusions des quatre présentations, Mme Särkelä propose ensuite les huit clés du succès :

1. *Le temps* est un facteur clé; des processus à long terme et une perspective ascendante exigent qu'on leur consacre du temps. Pour que la participation soit prise au sérieux, elle nécessite du temps pour établir un sentiment de confiance.
2. *Une bonne connaissance et des données* sur la situation locale et la réalité locale s'imposent.
3. *Des objectifs et des mesures qui relient les diverses politiques* sont essentiels.
4. *Des contrats et des accords institutionnalisés* sont indispensables. Ils peuvent contenir des objectifs communs et préciser la répartition des fonctions et des ressources.
5. *Des structures permanentes de dialogue régulier et continu et de consultation* sont nécessaires. Force est de reconnaître que *tous les acteurs sont importants, mais pas égaux* et que la *participation des personnes vivant en situation de pauvreté* est cruciale.
6. Des objectifs locaux nécessitent une *évaluation continue*.
7. *Intégration du processus au niveau politique et au travail de base*. Voilà la clé de résultats concrets et de plus de motivation. Si vous parvenez à mettre en place un processus permanent, il sera moins soumis aux changements politiques.
8. *Les ressources* sont essentielles. Des canaux clairs de financement s'imposent, ainsi qu'un lien entre financement et responsabilité.

A propos des liens entre les niveaux local et national, la rapporteur identifie trois priorités.

1. Le *niveau local devrait être associé à la préparation de la seconde tranche des PAN Inclusion* et jouer un rôle dans la définition des objectifs – voilà un objectif pour tous les délégués à l'échelon national.
2. Il importe de relier les objectifs des différents niveaux.
3. La coordination entre les différents niveaux est un processus continu ; *un dialogue devrait soutenir toute révision des accords*.

Réflexions sur l'atelier A

Réponse aux six questions posées par le président de l'atelier

Les organisateurs de l'atelier avaient posé six questions, que vous trouverez au début de cette section de la 2ème partie et à nouveau ci-dessous, et dont les réponses peuvent nous aider à mieux préparer les futures générations de PAN Inclusion.

Première question : les PAN Inclusion reflètent-ils ce qui est fait à l'échelon local? En règle générale, la réponse est non. De nombreux intervenants ont souligné la faible participation du niveau politique local à la première tranche des PAN Inclusion et le fait que, dans de nombreuses régions, il n'y avait aucun lien explicite entre les PAN et les activités locales. Cependant, quand le président de session demande des exemples de plans d'action locaux, plusieurs sont présentés. Les exemples de Offaly et de Barcelone montrent que les objectifs, définis à l'échelon européen, des PAN Inclusion ont contribué à l'élaboration de plans locaux et municipaux. L'exemple de la Basse Saxe prouve qu'il est possible d'influencer le plan régional, bien que ce même exemple ait également illustré les dangers d'une tendance à imposer du sommet sur la base les PAN Inclusion. Il apparaît, dans l'exemple allemand, que les niveaux perçoivent eux-mêmes leurs différences et mettent en pointillé l'organisation hiérarchique – une réalité que le processus européen des PAN Inclusion ne peut oublier.

La troisième question posée par le président de session porte sur les liens entre les plans locaux et les niveaux régional ou national – tant pour ce qui concerne leur élaboration que leur mise en oeuvre. Tous les exemples illustrent des mécanismes complexes de connectivité horizontale et verticale. L'atelier A devait se concentrer plus précisément sur les liens verticaux. Plusieurs des exemples indiquent que des nouveaux mécanismes de relation entre les niveaux ont été mis en place dans un cadre économique et social plus complexe et à l'occasion d'une réforme des relations entre les autorités locales et centrales visant plus d'efficacité politique. Un exemple en est l'Accord Local Suédois conclu dans le cadre de la révision des politiques métropolitaines des grandes cités. Les exemples de Suède (Malmö) et d'Irlande (Offaly) ont le mieux illustré la tendance d'imposer les décisions depuis le sommet quand il s'agit de réformer les politiques locales pour plus d'efficacité. Cette tendance apparaît moins clairement dans le contexte fédéral de l'exemple allemand (Basse Saxe) et dans le cas de l'Espagne (Barcelone), où les niveaux régionaux autonomes exercent leur propre droit d'initiative. Si l'objectif des PAN Inclusion est de mobiliser tous les acteurs, une flexibilité suffisante des moyens doit être garantie; faute de quoi le PAN Inclusion risque de renforcer, à l'inverse de ce qui est souhaité, la souveraineté du niveau national en matière de stratégie et de politique de lutte contre la pauvreté, et cela dans tous les pays.

La quatrième question concerne la valeur ajoutée des plans d'action locaux. Tous les ateliers en arrivent à la même conclusion : le niveau local a une meilleure connaissance des acteurs; le ciblage et l'évaluation y sont facilités; les activités peuvent se baser sur des liens et des réseaux existants, et les actions concrètes simplifient la participation. Tous les intervenants y voient le secret d'une politique durable. La leçon à tirer pour les PAN Inclusion est que ceux-ci, faute d'une dimension locale, resteront un exercice théorique.

La cinquième question porte sur l'efficacité de l'échelon local lorsqu'il s'agit d'impliquer les organisations locales et les populations en situation de pauvreté. S'il existe des mécanismes détaillés de consultation des communautés locales et bénévoles, comme Offaly et Barcelone, M. Keyes souligne que la route est longue entre la manipulation et le pouvoir aux citoyens. Rien n'indique clairement comment les catégories les moins favorisées sont associées au processus et si les personnes vivant en situation de pauvreté bénéficient d'un droit à la parole inscrit dans les

mécanismes d'action et d'évaluation, une fois leur consultation terminée. S'il est certain que les populations menacées de pauvreté sont régulièrement les cibles des actions et que leur avis d'utilisateurs des services est sollicité dans l'évaluation de la qualité des services et, souvent, dans la mise en oeuvre de certaines actions, leur participation à l'élaboration des politiques et l'existence éventuelle de mécanismes de restitution à plus long terme restent incertaines. Il est évident que la notion de consultation est aujourd'hui mieux acceptée tant dans la théorie que dans la pratique politique, même si cette tendance apparaît plus clairement à l'échelon local que national.

La sixième et dernière question du président de session porte sur la manière d'améliorer la seconde tranche des PAN Inclusion et, plus précisément, sur les liens entre les niveaux locaux et nationaux. Les intervenants sont convaincus, sur base de leur propre expérience, que les partenariats locaux valorisent les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; voilà pourquoi il est productif d'associer complètement le niveau local à toutes les phases des PAN Inclusion. Pour que les échelons locaux et régionaux voient un intérêt à participer, les diverses phases doivent être explicites et institutionnalisées. Elles devront être financées correctement et ne pourront faire l'impasse sur la conception et la mise en oeuvre des politiques.

Leçons à tirer pour le niveau local

Après ces commentaires concernant les six questions posées en vue de la préparation de la prochaine tranche des PAN Inclusion, tâchons de tirer quelques leçons des présentations et réactions de l'atelier A pour les acteurs locaux. Elles pourraient servir de base à une nouvelle collaboration autour d'éventuels exemples de bonne pratique en matière d'accords locaux de partenariats. Vous trouverez ci-dessus un aperçu de deux thèmes porteurs : les modalités juridiques et les mécanismes institutionnels.

1 Accords régissant les relations entre partenaires – organiser avec précision les droits et devoirs de chacun

L'atelier A s'est concentré (au même titre que les autres ateliers) sur le recours à des arrangements contractuels pour organiser les relations entre les niveaux. Pareils accords juridiques semblent avoir cela de positif qu'ils garantissent une véritable intégration verticale. Premièrement, ces accords étant conclus de manière volontaire (du moins à ce qu'il apparaît à la surface), ils impliquent le respect d'une série de devoirs et de droits. En second lieu, ils semblent fonctionner également comme mécanismes de transparence et de responsabilisation. L'exemple suédois cite dans les avantages des accords métropolitains le fait que les rôles et responsabilités des partenaires sont clairement définis, ce qui est ensuite confirmé par la rapporteur, qui elle-même possède une grande expérience du niveau local.

Troisièmement, comme l'indiquent les collègues néerlandais impliqués dans l'initiative de la commission européenne du programme Pauvreté 3, les partenariats comportent trois dimensions, indispensables à leur réussite. La dimension "papier" (obligations juridiques et institutionnelles) mentionnée ci-dessus n'en est qu'une des trois. Deux autres composantes s'imposent : l'acier (financement) et la plasticine (une flexibilité permettant de s'adapter aux changements). Pour ce qui concerne la dimension "acier", l'atelier A conclut que les accords doivent rassembler des partenaires de différents niveaux, ainsi que des parties prenantes présentes sur tout le territoire local. Comme l'indique l'intervenant de Rotterdam (atelier C), 90 % des fonds restent à l'échelon national. Les finances constituent l'armature en acier des partenariats. Il s'agit d'une contrainte rigide qui détermine ce qui pourra être concrètement tenté, même si d'autres facteurs devront être pris en compte. Le financement doit provenir de l'échelon national. La dimension "plasticine" explique que les partenaires doivent évoluer, même s'il est utile de parfois revenir à ce

qui est prévu sur le "papier", car cela permet de préciser ce qui nécessite d'être modifié et dans quelle mesure, ainsi que le niveau qui en assume la responsabilité. Les accords fixent la structure de révision des plans à la lumière de leur évaluation de leur mise en oeuvre pratique.

L'existence d'accords se justifie également par le souhait de renforcer la participation, ce qui est apparu plus clairement lors de l'atelier B, dans l'exemple de Dublin. Ils permettent également d'officialiser l'égalité pour les partenaires les moins puissants; pour les groupes communautaires locaux, ils légitiment leur droit à "siéger à la table des négociations". Nous reviendrons sur la question du renforcement de la participation dans l'atelier B.

2 Coordinateurs et catalyseurs - l'importance d'un "niveau intermédiaire institutionnel" dense

La seconde conclusion de l'atelier A nous vient également de l'exemple du Programme Pauvreté 3: l'importance d'un niveau intermédiaire solide pour faire le lien entre l'Etat et les groupes et communautés défavorisées (ou non).

L'atelier A nous apprend que, pour être efficaces, les liens entre les niveaux exigent que des organismes spécifiques coordonnent et orientent les stratégies, les politiques, leurs acteurs et leur mise en oeuvre, tout en garantissant un transfert des bonnes pratiques vers d'autres niveaux et, éventuellement, l'intégration transversale des procédures dans les politiques et modes de financement. Ils constituent le moteur du processus, même si la direction est aux mains des personnes en situation de pauvreté. Les exemples de Malmö, d'Offaly et de Barcelone, dans leurs différences, illustrent parfaitement cette tendance. Dans le cas précis du PAN Inclusion, l'exemple allemand montre que, si les ONG occupent le siège du conducteur, elles n'ont pas les ressources ou le mandat pour faire avancer le véhicule. Ces exemples illustrent l'importance de la volonté politique lorsqu'il s'agit de mettre en oeuvre une stratégie à l'échelon local. Dans le cas des PAN Inclusion, celle-ci fait souvent défaut à l'échelon national, ce qui prouve qu'un accord sur papier ne suffit pas pour garantir le succès d'une stratégie.

Atelier B: l'expérience de collaboration entre les collectivités locales et les ONG dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Président : John Halloran du Réseau social européen

Rapporteur: Robin Hanan d'EAPN Irlande

Le président de session présente les lignes directrices de l'atelier, dont l'objectif est d'échanger des expériences de collaboration et de partenariat, et de discuter des rôles de chacun dans l'élaboration de politiques. Quels sont les aspects à aborder?

- L'expérience de collaboration et les enjeux et avantages d'un travail en partenariat.
- Les leçons tirées. Les différents rôles des collectivités locales et des ONG et les questions à poser pour améliorer et renforcer la collaboration.
- Les recommandations afin d'associer les collectivités locales et les ONG dans la préparation et la mise en oeuvre des PAN Inclusion. Quelles mesures communes convient-il de prendre ?

Les quatre exemples de collaboration présentés lors de l'atelier B illustrent les rôles propres aux divers acteurs locaux, ainsi que la manière d'identifier les besoins des groupes vulnérables et d'y répondre. Les exemples montrent les faiblesses et les forces de certains acteurs. Ils indiquent également comment susciter un débat politique sur l'accès à des services nécessaires et appropriés et de quelle manière donner à la fourniture de ces services le soutien politique exigé. Se pose également la question de la faillite (voulue ou non) du processus normal de la démocratie représentative, incapable de satisfaire ces besoins, comme vous le verrez dans les réflexions à la fin de cette section.

B1: Anvers, Belgique

Participation des personnes en situation de pauvreté à la politique locale à Anvers

Diane Moras, Réseau Anti-Pauvreté Anvers

L'origine du projet, en 1997, fut le lancement par la ville d'un vaste fonds social mis en place par le gouvernement flamand pour lutter contre la privation et améliorer la vie sociale. 20 % de ce fond était réservé aux actions menées par les ONG.

Dans la ville, il existe cinq associations pour les personnes en situation de pauvreté. Leurs objectifs consistent à travailler avec les plus pauvres, à les aider à s'organiser et à s'exprimer en groupes pour engager un dialogue avec la société et proposer des recommandations au gouvernement. Ces associations disposaient d'une plate-forme, mais survivaient grâce au financement de projets. En 1997, elles reçurent un financement de base dans le cadre de ce projet pour travailler ensemble et formuler des recommandations non seulement au gouvernement flamand, mais également à la ville. L'objectif du projet était de rendre durables les résultats politiques. Le budget s'élève à 450.000 EURO par an, et l'accord est renouvelé chaque année.

La ville et les cinq ONG ont conclu un accord aux termes duquel la ville soutient financièrement les cinq organisations en échange de l'organisation de la coopération entre les associations et les autorités locales pour la formulation de recommandations visant à améliorer la vie des populations locales en situation de pauvreté. La plate-forme des associations doit choisir un thème sur lequel travailler, recueillir des expériences, identifier les impasses et encourager le dialogue avec les partenaires, services et agences concernés, proposer des recommandations et promouvoir le dialogue avec les décideurs politiques.

Le premier rapport fut présenté en 1999 et déboucha sur la création d'une Agence de lutte contre la pauvreté au niveau municipal. Son objectif est de coordonner les responsabilités des services de la ville dans la lutte contre la pauvreté et d'établir un lien entre ces services et les associations. L'Agence de lutte contre la pauvreté a pour objectif de convaincre les services de la ville de la nécessité d'écouter les acteurs, d'organiser des réunions entre ceux-ci et, point fondamental, de « renforcer les signaux émanant des associations ».

Les thématiques potentielles incluent le logement, l'éducation, l'aide et l'assistance sociales, la culture et le sport, la communication entre la ville et les citoyens, l'aide aux familles et la garde d'enfants. L'éducation, par exemple, est un des thèmes actuellement traités. Mettre les responsables de l'éducation et les élus en contact direct avec l'expérience des familles « a réveillé les politiciens ». L'orateur a déclaré que le groupe de travail éducation avait été choqué par les histoires des personnes en situation de pauvreté. En conséquence, le département éducation de la ville a utilisé les ressources du FSE pour soutenir un projet scolaire visant à promouvoir des changements au sein des écoles. Les associations continuent à jouer un rôle dans le plan de développement. Elles fournissent l'évaluation et le feedback. Suite au projet, il a été reconnu que la pauvreté et l'exclusion existent dans les écoles, les frais scolaires pour les familles ont été réduits, la communication avec les parents s'est améliorée et un programme pédagogique sur la pauvreté a été mis en place dans les écoles.

L'élément novateur dans ce cas est la méthodologie utilisée pour formuler des propositions au gouvernement local. Comme dans l'exemple de Dublin, présenté plus loin dans ce chapitre, il semble important de passer de l'expression personnelle à l'expression collective des personnes défavorisées si l'on veut qu'elles soient entendues. Comme le dit Mme Moras, les associations « aident les utilisateurs à traverser le labyrinthe bureaucratique dans lequel on ne les entend pas ». Pour identifier les questions importantes, la plate-forme des associations organise le transfert d'expériences de la vie réelle. Il s'agit d'un processus fortement participatif et, pour garantir la plus grande participation des plus pauvres, six orientations de travail ont été définies, parmi lesquelles parler à tour de rôle et poursuivre la recherche des personnes à impliquer. L'oratrice a soulevé un point important, à savoir que le choix des thématiques et leur présentation ne constituent qu'une partie du travail. Pour atteindre des résultats, un suivi est nécessaire. Il faut un an pour choisir un thème et y travailler. Le suivi prend plusieurs années. Il ne s'agit pas d'une option « on entre vite et on ressort encore plus vite ».

Mme Moras a suggéré trois leçons clés sur les conditions nécessaires pour organiser les personnes en situation de pauvreté afin qu'elles s'engagent dans des processus politiques. Une première leçon clé consiste à commencer par leurs expériences. Une deuxième est la responsabilisation que l'on constate au cours du processus et à laquelle les politiques et fonctionnaires doivent s'engager durant tout le parcours, et pas seulement à la fin de celui-ci. Une troisième leçon clé est que *le rythme des personnes pauvres et des politiciens diffère*. Un travail considérable doit se faire entre les associations et les personnes en situation de pauvreté avant que la véritable participation puisse commencer. C'est un processus à long terme, mais des résultats visibles à court terme sont nécessaires car ce n'est qu'ainsi qu'un problème peut arriver sur « la table des politiciens ». Il semble clair que les politiques, soumis à un cycle électoral, ont besoin de résultats qui s'intègrent dans ce cycle. On pourrait citer également d'autres leçons importantes, comme prendre des décisions claires, donner du temps pour le feedback et être prêt à attendre les résultats des actions.

L'oratrice a identifié certaines conditions indispensables pour un travail efficace – *le respect, un langage approprié, prendre les gens au sérieux, ne rien cacher, pas d'alibis et travailler pour surmonter les expériences négatives passées*. Un véritable engagement de la municipalité est nécessaire, de véritables résultats et une sincérité quant aux limites et aux responsabilités qui se situent ailleurs.

Selon Mme Moras, ce cas nous montre que les processus participatifs apportent une « *plus-value* » pour atteindre l'objectif de l'inclusion sociale. La participation des citoyens produit des décisions de meilleure qualité, et le dialogue « *réduit les distances entre les politiciens et la population* », renforçant ainsi la démocratie représentative. Enfin, travailler sur des mesures pour des personnes en situation de pauvreté est au bénéfice de l'ensemble de la population – « *les services pour les personnes pauvres sont de pauvres (mauvais) services* ».

B2 : Bologne, Italie

Partenariat via le Bureau d'Information des Prisonniers

Gisberto Cornia, ville de Bologne

Les prisons italiennes sont surpeuplées et, dans les zones métropolitaines en particulier, elles abritent un grand nombre de personnes qui ont immigré en Italie en provenance d'un pays extérieur à l'Union européenne – environ 50% de la population incarcérée. La réinsertion est limitée à cause des difficultés à trouver un emploi et un logement.

Rapprocher le gouvernement local de la prison et des prisonniers par la création d'un bureau d'information à l'intérieur de la prison est vu comme une stratégie pour équilibrer la répression et l'enfermement d'une part et le traitement et la réinsertion d'autre part. Il est intéressant de noter qu'à l'origine, la proposition de créer un service d'information est venue d'une coopérative pour l'insertion professionnelle. Le rôle joué par les bénévoles, la communauté et le terrain dans la génération d'idées est abordé dans les commentaires à la fin du chapitre. Le projet fut créé en 1997, co-financé par la région et la municipalité. Le projet pilote fut jugé réussi par la région, et s'est étendu à d'autres villes principales d'Emilie-Romagne.

La réussite du projet a été rendue possible grâce à une collaboration précédente. Depuis 1986, il existe un comité Carcere – città (« prison – ville ») provincial inter-institutionnel. En 1998, une réforme des modes de surveillance des prisons de la ville a été menée et, suite à un accord entre le ministère de la Justice et le gouvernement régional d'Emilie-Romagne, le comité a changé de titre et de composition. Le président est aujourd'hui un représentant de la municipalité de Bologne, et les services sociaux sont à présent représentés au sein du comité.

La municipalité de Bologne a pour objectif d'établir un contact précoce avec les détenus et de coopérer avec l'administration de la prison afin d'optimiser les ressources disponibles pour initier la réinsertion sociale. Le Bureau d'Information ne peut exister sans un réseau de services locaux – services de la famille, de l'immigration et services sociaux, services de la santé, y compris service de lutte contre la toxicomanie, écoles, syndicats et associations bénévoles. Le projet est basé dans la prison de Bologne, et fonctionne en coopération avec les consulats des pays d'origine des détenus.

Le Bureau d'Information a pour objectif de fournir un service d'orientation sur l'accès aux services, ainsi qu'un point de référence sur les services locaux pour le réseau des services et les agences sans but lucratif, qui peuvent utiliser le Bureau comme ressource. Pour les détenus, le Bureau propose des entrevues, des informations, des services de traduction et des services de médiation socio-culturelle, principalement en arabe et en albanais, mais également dans quatre autres langues.

Selon M. Cornia, l'aspect novateur du projet est qu'il s'agit d'un service des autorités locales, proposé dans une prison par des ONG, et intégré aux services de la prison. Toutefois, il est important de préciser que le projet nécessitait l'existence préalable de services sociaux bien

développés, et qu'il s'est construit sur la base d'une précédente expérience de coopération et de structures coopératives. Le projet de Bureau d'Information s'intègre dans un réseau de structures de partenariat qui implique le comité pénal mentionné ci-dessus, chargé de planifier, de promouvoir et de cofinancer le projet, et une coopérative sociale « Società Dolce » et « Solide », une association de médiateurs socio-culturels. D'après l'orateur, une attention particulière est accordée à la coordination entre le niveau local, régional et national. En plus d'un comité pénal local, il existe un comité pénal régional et « *il existe des moyens de coopération entre les acteurs à tous niveaux et entre les niveaux* ».

Le Bureau d'Information s'intègre aussi dans des stratégies et des actions plus larges. Il fait partie du programme d'action des services sociaux pour adultes de Bologne, qui participent également à l'accompagnement après la sortie de prison. Le Bureau est inclus dans le plan local du département de coordination des services sociaux en tant que mesure pour prévenir l'exclusion sociale. Le projet fait également partie du programme général d'activités des services d'intégration sociale de Bologne, qui s'adresse à des adultes en difficultés sociales.

Pour ce qui est de la participation du secteur non gouvernemental, il existe un comité consultatif local créé et présidé par la municipalité, qui se réunit une ou deux fois par an et comprend des représentants d'ONG. Ces représentants participent également à des groupes de travail responsables de la mise en œuvre des orientations politiques émanant du comité pénal local. Le service lui-même est géré par l'ONG qui a remporté l'appel d'offres, suivi par les services sociaux pour adultes et coordonné par le directeur de l'Unité "mise en œuvre pénale" du Département de coordination des services sociaux.

Il existe une coopération considérable avec des ONG sur toute une série de projets. Parmi ces projets, un projet de travail de rue pour les sans-abri et les questions de toxicomanie qui organise des réunions et des sessions de yoga qui se sont avérées très utiles et ont été directement adoptées par l'administration de la prison. Une coopérative sociale aide à trouver un logement, fournit une structure d'accueil et une aide financière. Des stages professionnels sont organisés pour les prisonniers et un service d'orientation est disponible, soutenu par les autorités provinciales.

Pour maintenir et développer le soutien au travail avec les détenus, quatre séminaires d'information ayant chacun un groupe cible différent sont organisés chaque année, ainsi que quatre séminaires analytiques sur des questions spécifiques liées aux peines de prison. La municipalité soutient également des activités culturelles en prison, ainsi que des événements culturels.

D'après M. Cornia, l'évaluation du processus indique une meilleure intégration des acteurs impliqués. Le Bureau d'Information a amélioré les liens et la compréhension mutuelle entre les services locaux, entre autres de logement, d'emploi et d'aide sociale, les consulats des pays d'origine des prisonniers et les détenus eux-mêmes. L'évaluation d'impact a démontré une amélioration des services de conseil en termes de nombre d'utilisateurs et du nombre de personnes ayant accès aux services. Il convient aussi de souligner la préparation nécessaire au lancement de ce projet, débouchant sur un large consensus qui, selon l'orateur, a contribué à son succès. Pour la préparation, il a fallu travailler de façon intensive avec différentes unités du gouvernement local, différents groupes de travail, et organiser de façon régulière des séminaires de formation sur les activités du Bureau d'Information et la signification de la médiation.

B3 : Dublin, Irlande

Projet d'emploi et d'environnement St Teresa's Gardens Philip O'Connor, Pacte pour l'Emploi, Dublin.

Le projet présente un modèle d'inclusion sociale par la participation de la communauté. Ces dernières années, l'Irlande a connu une croissance élevée qui s'est accompagnée de plus de richesses. Toutefois, on assiste à une polarisation grave dans la ville. 40 % des 500.000 habitants de Dublin vivent dans huit « Designated Disadvantaged Areas » (zones défavorisées désignées), même si l'un des principaux aspects de la pauvreté, le chômage, est tombé de 30 % dans les années 1980 à 4 % aujourd'hui. M. O'Connor décrit dans un premier temps la zone couverte par le projet et située à St Teresa's Gardens. Il s'agit d'un complexe d'appartements municipaux à forte densité de population. Le complexe compte 1000 habitants dont 33 % ont moins de 3 ans, et la plupart des ménages y sont gérés par des femmes. C'est le quartier le plus socialement défavorisé de Dublin. En 2000, le taux de chômage y était de 60 % (il a diminué depuis) et en 1998, 87 % des ménages dépendaient de l'assistance sociale (ce chiffre a diminué également) ; le niveau d'éducation était faible et l'absentéisme dans les écoles secondaires élevé. On y enregistrait un degré élevé de comportements anti-sociaux liés à la drogue, au vol, au vandalisme et aux vols de voiture. Toutefois, ce complexe connaît également une forte tradition d'organisation communautaire et d'entraide, et l'association des résidents a organisé l'utilisation de programmes locaux pour l'emploi et lancé des initiatives pour combattre la dépendance à l'héroïne et les comportements anti-sociaux.

La région de Dublin compte une autorité régionale, quatre autorités locales, onze partenariats et dix zones urbaines « plus défavorisées ». Le Conseil municipal de Dublin est responsable de l'administration politique, des infrastructures physiques, du logement et du développement communautaire mais, comme on l'a vu dans le précédent exemple irlandais d'Offaly, la santé, l'aide sociale et l'éducation sont organisées par des autorités régionales séparées des agences du gouvernement national.

En 1999, sur base d'activités et de structures de partenariat existantes, le Pacte pour l'Emploi de Dublin a lancé un programme novateur financé par l'UE pour promouvoir de nouvelles approches de lutte contre l'exclusion sociale. Le Programme incluait un appel à des activités d'économie sociale où l'autorité locale sous-traitait des services à des organisations communautaires autonomes.

St Teresa's Gardens a été aidé dans la formulation d'une proposition par le Dublin Inner City Partnership et la South West Inner City Community Development Association. La proposition concernait la création d'emplois sur base de contrats de service avec le conseil municipal dans le domaine de la gestion immobilière et du développement environnemental. Le comité de projet se compose de groupes communautaires locaux, de services pour l'emploi, de la police et d'autres acteurs. Le projet a connu une longue phase de négociations avant de réellement démarrer en 2000. Comme dans beaucoup d'exemples, il y a un accord contractuel formel et de nouvelles structures ont été créées. Dans notre cas, nous avons un Estate Management Agreement (accord de gestion immobilière) et vingt-six personnes ont été employées pour faire le travail et organiser la formation professionnelle. Un Forum communautaire veille à ce que la consultation et la communication soient continues.

La valeur ajoutée du projet est que la création de nouvelles structures et une relation contractuelle avec les autorités locales ont permis d'établir un cadre pour d'autres activités. Il y a par exemple un programme « Back to Education » (retour à l'enseignement), des programmes de formation de compétences et informatiques, ainsi qu'un centre Youth at Risk qui développe des installations et des programmes pour les enfants et les jeunes. Le « Social Economy Programme » a permis la

construction d'un terrain de football supervisé par des résidents locaux. S'y ajoute un programme de proximité pour les seniors et un Job Path club avec le service local pour l'emploi. L'orateur fait référence aux « années de négligence » qu'a connues ce complexe, ainsi que d'autres. La nature d'un grand nombre de ces services soulève la question de savoir pourquoi ils n'existaient pas auparavant, compte tenu de la démographie locale. Cette question est abordée dans les réflexions à la fin de la Section B, dans une discussion sur la démocratie participative.

M. O'Connor ajoute que le projet a amélioré l'environnement physique et suscité une forte auto-organisation ayant à son tour débouché sur d'autres activités. La criminalité et les comportements anti-sociaux ont fortement diminué, ainsi que le chômage, l'absentéisme et l'utilisation d'héroïne. Le développement communautaire s'est intégré dans des programmes de développement locaux et *une chaîne de communication et de dialogue avec la ville et les agences officielles* a été établie.

Le programme est évalué par le Inner City Partnership et les activités du programme s'intègrent dans des programmes plus vastes, parmi lesquels le Plan d'Action pour l'Emploi, la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, le Plan de Développement de la ville de Dublin, le Plan de Développement communautaire des Partenariats locaux, des programmes dans le domaine de l'éducation et la stratégie de la Task Force nationale sur la toxicomanie. L'orateur indique que le projet était devenu un modèle de régénération urbaine sous contrôle de la communauté et que l'auto-gestion immobilière et la relation contractuelle avec le conseil municipal étaient également appliquées ailleurs. La participation du conseil municipal à l'économie sociale est maintenant bien répandue.

Cet exemple confirme la deuxième leçon de l'atelier A – l'importance du « niveau institutionnel moyen » dans la maximisation du potentiel de transfert des bonnes pratiques. Le modèle d'auto-gestion immobilière a été reproduit par le biais d'une stratégie d'inclusion sociale à différents niveaux. Le Dublin City Development Board s'est doté d'un Comité inclusion qui base ses politiques sur des modèles réussis. La Ville dispose d'une Stratégie d'Inclusion sociale et le Comité de suivi est présidé par le Dublin Inner City Partnership. Une approche ascendante de l'inclusion sociale constitue la force motrice du Plan d'Action local pour l'Inclusion sociale. Des structures spécifiques qui mettent spécialement l'accent sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale existent également au niveau national, et elles sont importantes comme moteurs, bailleurs de fonds et comme exemples d'intégration transversale.

M. O'Connor énumère ensuite quelques facteurs de succès importants : l'égalité formelle du partenariat contractuel, l'intégration dans des programmes sociaux plus vastes et les Plans d'Action locaux sur base d'une ratification et d'une consultation communautaires. M. O'Connor précise que la leçon clé de ce projet réside dans le fait que « *le travail avec des communautés organisées constitue le **seul** moyen de réussir une régénération* ». Toutefois, cet exemple soulève deux préoccupations quant aux conditions nécessaires pour que des communautés s'organisent. Celles-ci sont abordées dans les réflexions à la fin de cette section. La première découle du financement à court terme (dans ce cas, deux ans), et la deuxième de l'impact du taux de renouvellement élevé de la population (dans ce cas, il était faible), tel que décrit par les orateurs de Lewisham lors de l'atelier C.

B4: Stockholm, Suède

Combattre le phénomène des sans-abri à l'échelon local dans la ville de Stockholm – Comment nous avons mis en place la garantie "un toit au-dessus de votre tête"? Stig Hanno, Ville de Stockholm

Stockholm compte 800.000 résidents, 1,7 millions si nous prenons toute la région. La ville a opté pour une structure décentralisée avec 18 Conseils municipaux dotés chacun de sa propre administration. Les Conseils sont responsables des infrastructures scolaires, des indemnités de vie, des soins sociaux et familiaux, de l'aide aux personnes âgées, aux toxicomanes et aux sans-abri. Il y a environ 1.500 sans-abri dans la ville.

Les Conseils municipaux sont responsables des sans-abri pour autant que ceux-ci habitaient dans le quartier avant de perdre leur logement, faute de quoi c'est l'administration des services sociaux et son unité spéciale qui prennent le relais. L'Office des Services sociaux d'urgence constitue le dernier filet de sécurité pour les personnes en quête d'un refuge. Il est ouvert jusqu'à minuit. Quatre ONG et une entreprise privée offrent un refuge temporaire. Le Conseil municipal et les hôpitaux qui en dépendent sont responsables des soins médicaux et dentaires. En 1998, vingt-six organisations en tout ont été impliquées dans les services aux sans-abri.

En décembre 1998, une nouvelle administration politique prenait le contrôle de la ville. L'Administration des services sociaux était chargée par le Conseil municipal de la Ville de Stockholm de nommer un coordinateur pour l'aide aux sans-abri, de proposer une politique en vue d'une "garantie - Un toit au-dessus de votre tête" et de mettre en place de nouveaux dispositifs de logement.

M. Hanno a été nommé au poste de coordinateur et a bénéficié d'un fort soutien politique et de nouvelles ressources - *"L'adjoint au Maire a annoncé clairement que ce projet était prioritaire et lui a réservé les fonds nécessaires"*. Deux mois de consultation suivirent, pendant lesquels *"nous avons associé tous les acteurs dès le début du processus et sommes restés à leur écoute."*

En juin 1999, le Conseil Municipal adoptait une proposition en vertu de laquelle les sans-abri avaient droit à un lit s'ils prenaient contact avec une des agences responsables avant minuit. Cependant, *"les sans-abri qui font preuve d'une attitude menaçante ou violente (très peu nombreux) ne sont pas couverts par cette garantie"*. La garantie a le plus souvent été respectée (100% pour les femmes). Pourquoi cette garantie a-t-elle été si importante ?

- Il s'agit d'une manière de réorienter les politiques et les ressources - plus de lits et plus de logements de seconde phase. On prévoit également des logements pour personnes "à triple diagnostic": sans-abri souffrant de problèmes d'assuétude, de problèmes mentaux, d'exclusion.
- La politique mesurable - suivie au quotidien - permet aux partenaires de connaître en temps réel le nombre de lits et de logements de seconde phase nécessaires.
- La vision ascendante (de la base vers le sommet) donne aux partenaires une idée du type de soins et de soutiens individualisés nécessaires.
- Grâce à l'évaluation, les partenaires savent quel type de "logements de second phase" ils doivent construire. Une ONG fournit un logement aux personnes à "triple diagnostic", tandis que d'autres agences ou départements dispensent des soins dans leur propre domaine d'expertise et de responsabilité.

Comme souvent lors de l'atelier, les principales leçons à tirer de cet exemple sont la nécessité d'associer tous les acteurs dès le début du processus et l'intérêt de mettre en place des réseaux horizontaux et un dialogue vertical (pourtant, dans de nombreux pays, ces leçons ne sont pas encore appliquées aux PAN Inclusion). Il est également important de fixer des objectifs évaluables et de se concentrer sur ce qui est préférable pour le groupe cible. *La politique fonctionnait*

parce qu'elle se concentrait sur les besoins des sans-abri, et non pas sur ceux des organisations. De fréquentes évaluations de la méthodologie et des résultats par rapport aux objectifs permettent de mieux cibler les politiques. L'orateur souligne qu'il est également important de respecter les différences de responsabilités, de politiques et de méthodes et de tirer la valeur ajoutée de chacune. La flexibilité permet de saisir toutes les opportunités de mieux comprendre la problématique en question; "Écoutez et apprenez", "Gardez l'esprit ouvert". Enfin, M. Hanno conclut sur l'importance de financements complémentaires pour que la politique se "réalise" à l'échelon local et que la confiance s'installe. Les ONG chargées de la garantie ont bénéficié d'une augmentation substantielle de leur financement.

Un aspect important de l'exemple réside dans le fait que le projet ne se limite pas à un logement d'urgence. La garantie est perçue comme un premier pas, et non comme une solution définitive. M. Hanno souligne que les sans-abri avaient le sentiment que leur droit s'était affirmé et très peu choisirent de rester "dehors". Le Conseil a mis en place une surveillance des rues et la plupart des habitants sont connus par leur nom. Grâce à la nouvelle garantie, les sans-abri ont fait preuve de volontarisme et ont demandé un lit, exerçant ainsi leur droit et obtenant un service adapté à leurs besoins. La garantie est un premier pas qui fournit à la population un large éventail de services qui vont des soins de santé jusqu'à un logement de seconde phase. Voilà pourquoi elle permet de reprendre contact avec un groupe "difficile à atteindre" et d'améliorer l'efficacité des services offerts. Les quelques réflexions à la fin de cette section reviennent sur l'idée d'une approche de l'organisation de la parole des groupes les moins favorisés basée sur les droits et reliée à l'offre de services.

Robin Hanan, EAPN Irlande, Rapporteur, atelier B

Le rapporteur propose quelques réflexions sur les recettes du succès dans les projets présentés. D'après lui, un projet, pour être couronné de succès, doit associer les groupes cibles. Sur base des quatre exemples de Belgique, d'Italie, d'Irlande et de Suède, M. Hanan identifie une série de facteurs communs à la réussite des projets et à la réalisation de l'objectif de participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

L'atelier B propose des facteurs de réussite de projets assez proches de ceux de l'atelier A. Quels sont les facteurs à prendre en compte ?

- *Culture de la participation* – langues, types de réunions, levée de toutes les ambiguïtés concernant le financement.
- *Des délais réalistes* – le rythme des populations pauvres, la rapidité dans la prise de décisions, délais de restitution
- *Le respect et l'égalité* : associer tous les acteurs. Les arrangements contractuels représentent une forme d'égalité.
- *Un processus ascendant (de la base vers le sommet)* : responsabilité, identification des besoins, des objectifs.
- *Des objectifs clairs* : clarté au cours du processus de planification, à propos de ce qui est possible et au sujet des limites et des responsabilités.
- *Des ressources réalistes et garanties.*
- *Une information ouverte et gratuite*, dispensée dans des formes appropriées.
- *Des communautés locales organisées.*
- *L'intégration du développement local dans les services généraux.*

M. Hanan propose cinq recettes d'une participation réussie des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et d'une collaboration réussie des acteurs. M. Hanan estimant que la participation des personnes en situation de pauvreté est essentielle pour la réussite d'une politique durable, certains des aspects mentionnés ci-dessus renvoient aux facteurs cités ci-dessus:

1. *Une approche ascendante*– identification des besoins, gestion des réponses et fonctionnement des programmes. *Les besoins devraient être identifiés par les personnes défavorisées elles-mêmes et devraient orienter l'action des collectivités locales et des ONG.* Divers exemples des modes d'identification des besoins ont été présentés par Bologne, où l'avis des anciens détenus est central à toute l'approche adoptée, par Dublin – la parole organisée de la communauté est centrale, par Anvers– qui met en place une démocratie participative efficace et par Stockholm, qui prend comme point de départ les droits des sans-abri.
2. *Le respect de diverses cultures de participation.* Nous devons tous être conscients de la langue utilisée, du niveau d'alphabétisation des acteurs et du type de réunions à organiser. La consultation et l'empowerment (accroissement de l'autonomie des acteurs) étant des processus, ils exigent du temps. Cependant, pour continuer à impliquer tous les acteurs, ils doivent tous trouver dans l'action menée un intérêt visible, tangible, et à court terme, et disposer d'un temps approprié pour la restitution. *Les processus permanents doivent être privilégiés par rapport aux projets à court terme.*
3. Il convient de *préciser les rôles* des collectivités locales, des ONG, des groupes vulnérables et des communautés, et de respecter les compétences de chacun, ainsi que les règles de contrôle financier et de comptabilité.
4. L'égalité et le respect entre les partenaires. *Les populations doivent définir et orienter, mais tous reconnaissent que le pouvoir se situe "au sommet".* Cependant, il est important d'associer tous les acteurs dès le début, de prévoir une évaluation continue et de préciser les relations contractuelles. Une relation durable exige des ressources suffisantes. L'information est un outil qui accroît l'autonomie des personnes concernées. Enfin, les personnes concernées doivent recevoir une formation à la gestion et à la direction.
5. *Le processus peut être aussi important que l'action qui en découle.*
6. *Les services destinés aux populations en situation de pauvreté et d'exclusion sociale doivent s'intégrer dans les services généraux.*

M. Hanan conclut que la *visibilité des PAN Inclusion dépend de la participation des divers acteurs* et que, pour l'instant, ils sont peu visibles (même si cela s'améliore) dans de nombreux pays.

Réflexions sur l'Atelier B

Réponse aux trois questions posées par le président de l'Atelier

Le président de l'atelier a posé trois questions, que vous trouverez au début de cette section et que nous répétons ci-dessous. D'une manière générale, elles concernent la collaboration entre les acteurs, leurs différents rôles et la participation du niveau local dans la prochaine tranche des PAN Inclusion. Vous trouverez une analyse plus en profondeur du rôle des différents acteurs dans le rapport de l'atelier C, ci-dessous. L'atelier A (ci-dessus) s'étant davantage concentré sur les liens verticaux entre les niveaux, nous nous pencherons ici sur les liens horizontaux et sur la valeur ajoutée de la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

Une conclusion positive des quatre exemples est que l'objectif spécifique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est une émanation des objectifs de régénération et de création de richesses, avant de devenir un objectif de plein droit. Nous savons depuis vingt ans qu'une

"vague montante" de développement économique "n'empêchera pas tous les bateaux de sombrer". Les PAN Inclusion peuvent orienter ce changement d'optique.

En outre, les ateliers A et B soulignent l'importance du contexte de réforme des gouvernements locaux, qui résulte souvent de l'impossibilité de répondre aux besoins d'une communauté de plus en plus diversifiée et divisée suite à la flambée du chômage et aux changements rapides des années 80. Le niveau local semble avoir donné le ton d'une tendance à la "*gouvernance à multiples échelons*", qui, dans certains cas, comprend des éléments de codécision. Il s'est avéré que cette tendance a répondu à une complexification de l'environnement économique et social, couplé aux conséquences d'une propension, au niveau national, à diversifier l'offre de services, avec, comme conséquence, la fragmentation des réponses aux besoins. L'objectif 4 du PAN Inclusion convient à cet objectif et peut y contribuer, même si pour l'instant il ne possède rien des cibles ou du calendrier qui pourraient en faire une priorité politique.

La première des quatre questions posées par le président concerne l'expérience de collaboration et les enjeux et bénéfices d'un travail en partenariat, tandis que la seconde porte sur les leçons à tirer afin d'améliorer la collaboration. Vous trouverez un compte-rendu des débats à ce propos ci-dessous.

Les structures horizontales de la collaboration – Les recettes de leur succès

L'atelier B abonde dans le sens de certaines des conclusions de l'atelier A. Tous deux concluent sur la nécessité de mettre en place et de développer des structures de liens intermédiaires, pouvant fonctionner comme catalyseurs politiques, inducteurs de changements et canaux de connexion, pour aider à garantir un impact politique réel.

En outre, les preuves abondent pour illustrer que la volonté politique est indispensable à la réussite durable d'un projet – comme le montre explicitement l'exemple de la Ville de Stockholm, ainsi que les trois autres cas présentés. Nous pouvons en tirer une leçon importante pour le PAN Inclusion : sans volonté ni direction politique, les PAN Inclusion ne se réaliseront jamais au niveau local. Cette affirmation pose la question de savoir qui sera en charge de la direction politique. A la lumière de leurs expériences respectives, les collectivités locales et les ONG, si elles sont pleinement associées au processus des PAN Inclusion, peuvent ensemble jouer le rôle de catalyseur "ascendant" des PAN. Il se peut que la Commission européenne doive, dans ce but, soutenir leur participation davantage que ce n'est le cas aujourd'hui.

Quand il y a une volonté politique, les exemples montrent qu'elle s'accompagne d'une volonté d'engager de nouvelles ressources et de renforcer le "niveau institutionnel intermédiaire", dans le but d'améliorer la coordination et de mettre en place des relations contractuelles pour la mise en oeuvre des politiques et des nouvelles agences visant de manière explicite la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Ces nouvelles agences sont parfois le résultat d'actions de pression de la part des secteurs communautaires et bénévoles. Par exemple, l'Agence de lutte contre la pauvreté à Anvers était une émanation d'un projet anversois consacré à la démocratie participative. Par conséquent, la participation ne permet pas uniquement d'identifier les besoins et de les mettre à l'agenda politique, mais également de trouver des solutions et d'améliorer leur application. L'Agence de lutte contre la pauvreté a comme fonction d'amplifier les "signaux" envoyés par les populations moins défavorisées en direction des décideurs politiques. Ajoutons que les intervenants de Dublin et de Bologne faisaient tous deux référence à des "*chaînes*" – *d'agences, de dialogue et de communication*. L'intervenant de Rotterdam, lors de l'atelier C (ci-dessous) a parlé de *chaînes de*

services. A l'instar des dendrites dans le système neurologique, une suite de structures doit transmettre les signaux au-delà des points de rupture.

La transmission a également besoin d'un élément à transmettre. En réponse à des questions émanant des délégués, Mme Moras, au nom du projet d'Anvers, affirme que, pour atteindre le niveau national, il faut "*montrer ce qui fonctionne*". Une leçon importante de l'atelier B est que les bonnes idées ne sont pas la prérogative du niveau national, ni du secteur public. Les exemples des projets d'Anvers et de Bologne venaient d'ONG. Nous en concluons qu'il est important de mettre en oeuvre l'objectif 4 des PAN Inclusion qui consiste à associer tous les acteurs.

Les projets de Dublin et de Bologne ont illustré de manière positive une autre leçon importante : les initiatives locales doivent s'inscrire dans des structures et des stratégies plus larges. C'est ainsi que des liens se mettront en place entre les niveaux, dans le but d'optimiser les possibilités d'apprentissage mutuel et d'intégrer les projets dans les politiques.

En outre, quand de nouvelles structures doivent être mises en place et lorsque des processus participatifs sont à la base de l'identification des besoins, les exemples montrent clairement que deux aspects revêtent une grande importance. En premier lieu, le succès est plus facilement au rendez-vous lorsque le projet repose sur des accords de coopération existants (Bologne et Dublin). Deuxièmement, un travail intensif avec les acteurs préalablement au début du projet permet d'obtenir de tous les acteurs l'accord indispensable à sa réussite (Stockholm, Bologne et Dublin). Ces leçons vont dans le sens de la conclusion du rapporteur qui estime que le temps est une ressource clé et qu'il est malheureux de constater l'omniprésence des financements à court terme. Avec deux années de financement, le projet de Dublin aurait eu peu de chances de réussir, s'il ne s'était appuyé sur des communautés locales fortement organisées. En outre, faute d'une stratégie de suivi bien financée, le projet de Newcastle, présenté lors de l'atelier C, estime que les espoirs déçus risquent d'empêcher la mise en place de nouvelles initiatives et de dilapider les acquis. Nous en concluons, dans le cadre des PAN Inclusion, que, malgré leurs dix années de durée, une partie du temps disponible a déjà été gaspillé.

La plus-value de la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion

Beaucoup d'acteurs s'engagent à garantir la participation, comme l'illustrent les exemples d'Anvers lors de l'atelier B, d'Irlande dans les ateliers A et B et d'Espagne dans l'atelier A. Cependant, M. Keyes d'Offaly nous met en garde : il y a divers échelons de participation et diverses interprétations de qui devrait s'organiser et de quelle manière. EUROCITIES et EAPN pourraient collaborer à un échange plus intensif de bonnes pratiques, plus précisément en matière de modèles de participation.

L'atelier B montre pourquoi une meilleure information et une bonne pratique de la participation pourraient bénéficier au processus des PAN Inclusion et, dans sa globalité, au processus politique. Dans de nombreux pays, des politiciens se sont opposés aux structures participatives, arguant qu'elles ne répondent pas suffisamment aux exigences de la démocratie représentative et risquent parfois de lui porter ombrage. A en croire les conclusions de l'atelier B, certaines personnes ayant de grands besoins ne peuvent pas voter, à l'image des détenus et des migrants récemment arrivés (Bologne). D'autres éprouvent d'immenses difficultés - comme les sans-abri à Stockholm. Enfin, certains groupes et certaines communautés en situation de pauvreté ou d'exclusion estiment que "leur vote ne change rien". Tous les exemples des trois ateliers montrent que l'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion s'accompagne d'un accroissement des richesses dans les villes européennes. La démocratie représentative semble, dans le cas de Dublin comme ailleurs, avoir débouché sur "*des années de négligence*" pour certaines communautés en situation de pauvreté et - d'après de nombreux commentateurs - pour les groupes vulnérables

(personnes à déficiences d'apprentissage ou à problèmes mentaux). L'exemple anversois illustre le "choc" et le "réveil" des politiciens lorsqu'ils sont directement confrontés à la pauvreté. Les exemples de l'atelier B montrent que les structures participatives permettent de mieux répondre aux besoins des groupes et communautés vulnérables. Il est tout aussi important de faire entendre sa voix que d'exprimer son vote.

Une voix ne peut être entendue si elle n'est soutenue ou si elle ne s'exprime pas sous une forme qui sera entendue par les pouvoirs politiques. Cependant, Mme Moras ajoute qu'associer les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à la définition des priorités politiques prend plus de temps et s'avère bien plus difficile que de demander leur avis sur la propreté des rues et la disponibilité des plaines de jeu. La participation des plus pauvres équivaut souvent à leur donner un rôle dans l'évaluation, et parfois la mise en oeuvre, des politiques, plutôt que dans leur définition. Une leçon pour les PAN Inclusion est que la réussite d'une stratégie durable de lutte contre la pauvreté nécessitera un financement correct de l'objectif de mobilisation de tous les acteurs. En outre, nous devons ajouter qu'un grand nombre des exemples de projets de modèles bénéficiaient, du moins en partie, de fonds européens.

Une des conclusions clés de l'atelier B est qu'il existe au moins deux manières de rapprocher les besoins exprimés par les groupes et communautés vulnérables des priorités politiques. La première manière est de *donner aux gens un droit et les moyens de l'exercer*, et ils le feront, comme le montre l'exemple de Stockholm. Leur voix sera directement entendue, comme une demande de services à rencontrer.

Une seconde manière (qui n'exclut en rien la première) passe par *l'organisation de la parole* – de manière à ce qu'elle soit clairement entendue par ce que Mme Moras, au nom du projet d'Anvers, a appelé "*le labyrinthe bureaucratique*", et qu'elle crée chez les politiciens un "choc révélateur". L'auto-organisation du niveau local distingue la parole du chaos ambiant. D'après M. Cornia, l'idée du projet de Bologne venait d'une association d'anciens détenus. M. O'Connor, qui parlait au nom du projet de Dublin, ajouta que la *parole organisée* de la communauté était la clé d'un processus de planification réussi et de changements concrets.

Ces exemples montrent également qu'un dialogue, pour être efficace, ne peut être fortuit. En premier lieu, le dialogue nécessite de se situer dans un cadre, ce qui exige du temps et de l'argent. Cette leçon peut également s'appliquer à l'échelon national des PAN Inclusion, car peu de pays se sont dotés de structures formelles, préférant privilégier les consultations ad hoc et un dialogue informel qui ne respecte pas le droit à être entendu. Deuxièmement, les intervenants ont souvent rappelé que les populations défavorisées étaient "*difficiles d'accès*". Ne faudrait-il pas dire qu'elles sont "*difficiles d'écoute*"? Vous verrez, dans quelques-uns des exemples de l'atelier C, que la consultation politique était limitée ou inexistante parce qu'on pensait qu'il serait difficile d'obtenir la participation des groupes cibles. Pourtant, si on s'engage à garantir la participation, cela signifie que le partenariat doit trouver des mécanismes de consultation– il existe un grand nombre d'excellents exemples de consultation des enfants, des personnes victimes de déficience mentale ou d'autres catégories pour lesquelles l'écrit n'est pas le mode de communication le plus approprié.

Les exemples posent deux questions à propos de l'objectif de renforcement des capacités locales. La première renvoie aux deux années de financement du projet de Dublin : le projet devait se baser sur des associations locales existantes – quid des quartiers où il n'y en avait aucune ? Un financement à court terme n'aura aucun effet là où il n'y a pas d'association préexistante– ce qui est souvent le cas des quartiers privés d'investissements destinés au renforcement des capacités locales. La seconde question concerne la pérennité des projets dans des quartiers caractérisés par des fréquents changements de populations, comme l'illustre le projet de Lewisham présenté lors

de l'atelier C (ci-dessous). Dans le cas de l'exemple des Jardins de St Therese à Dublin (atelier B), la population était relativement stable, plusieurs générations d'une même famille vivant dans le quartier. Les problèmes se posent là où la population est moins stable - où il faut mettre en place des structures qui dépendent moins de l'engagement de certaines personnalités ou de certains groupes, dans le cadre d'un processus plus vaste de stabilisation.

Enfin, l'orateur d'Anvers a indiqué qu'il était nécessaire de consacrer des ressources au suivi à long terme et à la restitution, pour pérenniser les acquis. Obtenir l'attention du politique n'est qu'un premier pas.

Les leçons à tirer de l'atelier B à propos du processus des PAN Inclusion concernent la politique et l'importance de la volonté politique pour que les choses se fassent. On ne peut sous-estimer le rôle des politiciens – et de la démocratie représentative. Ensuite, les arguments en faveur de la revitalisation des processus locaux par la démocratie participative doivent être affirmés et répétés à tous les niveaux – du local jusqu'au national. Certaines autorités locales ou nationales voient dans la démocratie participative une menace pour la démocratie représentative, alors que les deux se renforcent mutuellement. La démocratie participative est une notion éthique qui favorise la dignité humaine et l'inclusion. Elle est réelle, en cela qu'elle permet d'identifier des priorités politiques et de donner l'élan nécessaire à la mise en place des agences et des structures qui amélioreront l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques. Mme Moras conseille aux participants de l'atelier qui souhaitent changer les choses de "*partir de l'expérience direct, car les politiciens sont plus à même de l'entendre*". Elle est efficace, car elle soutient la démocratie représentative : "*elle réduit les distances entre les politiciens et la population*".

Atelier C: partage d'expériences sur les actions locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Président : Maire Peter Moore, Membre du Comité des Régions

Rapporteur: Dr Ali Madanipour, Université de Newcastle, RU

Le président de session présente les lignes directrices de l'atelier. Il a pour objectifs de se pencher sur les aspects clés des exemples de bonnes pratiques locales en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et d'identifier les leçons transférables, notamment en vue du processus de mise en place de stratégies locales d'inclusion sociale. Questions à prendre en compte :

- Comment les actions locales associent-elles de multiples agences et acteurs ? Dans quelle mesure tous les acteurs locaux concernés participent-ils à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques et initiatives locales ? Le partenariat local est-il efficace ?
- Les actions locales parviennent-elles à associer les groupes cibles dans leur élaboration, mise en oeuvre et évaluation? Que conviendrait-il de faire afin d'améliorer la participation des différents groupes ?
- Les actions locales sont-elles liées à une stratégie locale plus large de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? Dans quelle mesure existe-t-il une coopération entre les départements concernés ? Que faut-il faire afin de mettre en place une approche plus stratégique ?
- Quelles sont vos recommandations afin de mettre en place une approche locale plus coordonnée et mieux intégrée de l'exclusion sociale ?

Les sept projets présentés dans cette section mettent l'accent sur le travail - et non pas uniquement sur l'emploi. Ils illustrent les nombreuses manières d'aider les populations défavorisées à accéder à un travail et à bénéficier de l'indépendance qu'il crée. Chaque exemple a exigé, comme préalable, de constituer des partenariats, de mener une réflexion sur les solutions à envisager et faire preuve de souplesse avec les "règles".

Ils montrent également que tous les partenaires éventuels et toutes les structures envisagées pour la coopération n'ont pas un rôle utile – tout dépend de leur expérience en matière de coopération et des objectifs, ainsi que des groupes cibles de chaque projet.

Enfin, à la lumière des projets, et principalement des projets axés sur l'emploi, la culture de participation est loin d'être enracinée dans chacune de leurs étapes, de la conception jusqu'à l'évaluation.

Nous approfondissons toutes ces idées à la fin de la présente partie du rapport.

C1 : Aarhus, Danemark

Bazar Vest : le marché oriental – accès à l'emploi pour les groupes exclus Jesper Eskelund, ville d'Aarhus

Le Marché oriental d'Aarhus, au Danemark, est une initiative d'inspiration privée subventionnée par les pouvoirs publics. Avec plus de 50 entreprises ayant pris leurs quartiers dans un bâtiment autrefois désaffecté, on peut parler de réussite économique mais aussi sociale, puisque le projet est parvenu à intégrer différents groupes.

10,2% de la population d'Aarhus est d'origine ethnique minoritaire ; la plupart de ces gens résident dans la partie ouest d'Arrhus, dans des lotissements des années 60 et 70. En janvier 2000,

les minorités ethniques formaient 50% de la population de la partie ouest d'Aarhus. Les médias et les débats publics ont alors parlé de ghettoïsation d'une population largement tributaire des allocations sociales. La municipalité d'Aarhus a donc pris le parti d'offrir plus de possibilités d'auto-promotion à ces résidents, pour les rendre moins dépendants.

Le centre commercial Bazar Vest s'est installé derrière quelques logements sociaux, dans une usine rénovée de l'ouest d'Arrhus au cœur d'une zone relevant d'URBAN II. L'objectif poursuivi au travers de cette initiative était de créer de l'emploi et de la mobilité pour la population. L'idée vient d'Italie et d'Afrique du Nord, où on l'utilise pour soutenir des citoyens en décrochage social. Après lui avoir mis le pied à l'étrier, les promoteurs du projet espèrent qu'il tournera tout seul et sans aide, en étant géré comme une coopérative. Les commerçants sont en majorité des hommes issus du Moyen-Orient.

Les exposés de l'atelier C sont souvent revenus sur le rôle des entreprises dans les projets à vocation d'intégration. En l'occurrence, l'immeuble et les échoppes du Bazar sont louées à bail par une entreprise de rénovation et de réaménagement. La municipalité sous-loue ensuite des échoppes à des commerçants auxquels elle propose des formations et un accompagnement.

Ce projet est positif, non seulement en termes d'emploi, mais aussi en termes d'intégration familiale et communautaire. Entre soixante et quatre-vingt personnes ne sont plus allocataires sociales ; elles subviennent à leurs besoins grâce à l'auto-promotion. Quelques-unes ont même quitté le Bazar pour ouvrir leur propre commerce. Plusieurs signes témoignent d'une plus grande intégration intergénérationnelle grâce à la participation de la famille dans les commerces du Bazar et de meilleures relations intercommunautaires dans la mesure où le Bazar est considéré comme une évolution positive.

Ce projet est un exemple de coordination ouverte puisqu'il s'agit d'un partenariat entre le secteur privé, les pouvoirs publics locaux, les instituts de formation et l'office du logement social en charge des lotissements. L'élément novateur du projet réside dans le fait qu'il s'appuie sur la culture des pays d'origine pour concourir à une meilleure insertion des personnes dans le pays d'accueil.

C2 : Newcastle, Angleterre

HUBS – Help Us Be Successful : partenariat fonctionnant dans le cadre d'un projet communautaire de formation aux TIC (technologies de l'information et de la communication)

Leon Maurice, responsable du projet HUBS et Michael Crilly, ville de Newcastle

HUBS est un projet communautaire d'édition mené dans la banlieue ouest de Newcastle. Pour éviter que trop de personnes ne soient exclues des TIC, il propose un mélange de formation aux technologies de l'information, de rédaction créative et de soutien individuel à la création d'un site web de proximité, exprimant les intérêts, les opinions et les expériences de représentants de la communauté et de personnes au bord de l'exclusion. Le projet va *chez* les gens pour leur apporter l'équipement et la formation et a réussi à les faire s'exprimer. Le financement vient principalement d'une collaboration avec le secteur public.

Le projet s'inspire d'un projet mené à Bristol avec des S.D.F. ; mais dans le cas de Newcastle, la mission est plus large, tout comme la palette des groupes vulnérables.

Le projet fait appel à des réseaux communautaires préexistants et bien implantés ainsi qu'à des « champions communautaires », c.-à-d. à des personnes très actives au sein de leur communauté

mais qui ont besoin d'une formation aux TIC. Le projet cible également des groupes qui ne font pas partie de ces réseaux : par exemple, des personnes handicapées souvent coincées entre leurs quatre murs, des nouveaux venus comme les réfugiés et les demandeurs d'asile ou encore des jeunes souffrant de multiples carences affectives. L'élargissement du projet à d'autres groupes cibles a été rendu possible grâce à des appuis financiers du secteur privé fournis en complément des services et initiatives existants.

A l'instar de tous les autres exemples présentés au cours de l'atelier, ce projet est le fruit d'un partenariat entre plusieurs organismes, dont la Northern Rock Foundation (ramification caritative d'une mutuelle d'épargne et de crédit au logement), le Conseil municipal de la ville de Newcastle et la maison d'édition Newnet and Keepdate. Comme le disent les conclusions de l'atelier B, le projet a bénéficié d'un vif soutien du monde politique local.

L'objectif du projet était de transférer le contrôle du site web communautaire à des organisations communautaires. Les objectifs secondaires étaient de former à l'écriture créative et à la photographie et à la vidéo numériques quiconque manifestait un intérêt pour ces techniques. Des possibilités de stages en production et en diffusion dans une radio communautaire étaient également prévues.

MM. Maurice et Crilly ont déclaré que l'aspect le plus novateur du projet était le fait qu'il soit majoritairement soutenu par une organisation privée, non seulement du point de vue financier, mais aussi conceptuel et technique. En se présentant lui-même comme quelqu'un du secteur privé, le responsable du projet a éludé la plupart des problèmes de confiance qui subsistent entre les organismes publics et les groupes communautaires et auxquels ont fait référence de nombreux autres exemples présentés lors de la conférence. Le financement par le privé permettait aussi d'allouer les fonds sans délimitations géographiques ou sociales précises, ce qui n'aurait pas été le cas avec de nombreux organismes de financement public.

Le deuxième aspect innovant tient au développement d'un rôle de tutorat et à la souplesse de la formation, qui s'est déplacée chez les gens. Ce qui surprend le plus les orateurs du point de vue de l'impact du projet, c'est que les réactions positives ne sont pas tant dues à la formation proprement dite qu'au fait qu'on ait donné aux gens la possibilité de s'exprimer et de se valoriser. La méthode de formation et d'accompagnement individuels ainsi que l'apport de la formation « là où les gens se trouvaient », a été accueillie très positivement.

Mais il y a aussi quelques ombres au tableau : tout d'abord, l'absence d'une stratégie de sortie clairement définie. Le projet avait un financement de douze mois avec la possibilité de renouvellements réguliers tous les six mois, en fonction du succès rencontré. La nature à court terme du projet et le manque de possibilités de suivi ont ruiné le travail positif accompli. Ils ont déçu les attentes soulevées au sein de la communauté et suscité de la frustration, malgré les succès enregistrés.

Les orateurs considèrent la taille démesurée du conseil d'administration par rapport à celle du projet comme un deuxième aspect négatif. Cela a donné lieu à des attentes irréalistes du point de vue des résultats et à une implication continuelle et approfondie de ce conseil.

Le troisième problème est lié à l'accompagnement individuel, qui demande beaucoup de temps, ce qui limite forcément le nombre de personnes qui peuvent en bénéficier, même si celles-ci y gagnent beaucoup sur le plan de l'épanouissement. Pour les orateurs, ce type d'accompagnement a le défaut de ne pas changer la culture de dépendance : *« au bout du compte, une dépendance de la plupart des personnes impliquées dans le projet vis-à-vis du temps et de l'appui que pouvait leur accorder le chargé de projet est apparue dans l'ombre de la culture de dépendance qui excluait certaines communautés de Newcastle ».*

On notera toutefois que ce risque s'est amplifié du fait que le projet ne fonctionnait qu'avec un seul salarié. La plupart des projets menés par des ONG auraient prévu des ressources pour l'auto-organisation des groupes de base, pour le développement du groupe et de la communauté et pour l'accompagnement individuel, de sorte à ne pas « épuiser » le personnel. On ne sait pas très bien si le financement de ce projet prévoyait des ressources de ce type et c'est peut-être une des faiblesses du financement du secteur privé : en se braquant sur les résultats, il ne reconnaît sans doute pas assez l'importance du processus.

C3: Trikala, Grèce

Le centre d'art floral de Trikala : formation pour personnes ayant des besoins particuliers Sotirios Paianas, Agence locale de développement de Trikala

Trikala, ville de Thessalie, compte une population d'environ 80.000 habitants. Il se situe dans une région plutôt isolée et montagneuse, ayant peu d'infrastructures de transport et qui vit principalement de l'agriculture, de la sylviculture et du tourisme. La région connaît un fort taux de chômage et manque de structures d'appui adéquates pour les personnes ayant des besoins particuliers.

Le centre d'art floral est un établissement des Entreprises municipales pour le développement social. Ce projet se distingue notamment par le fait qu'il a permis à des personnes ayant des besoins particuliers de créer et de faire fonctionner une entreprise.

Le centre spécialisé pour les personnes ayant des besoins particuliers (Bureau d'aide à l'emploi pour les personnes ayant des besoins particuliers, E.K.O.M.E.A.T en grec) a pour vocation d'aider les personnes à mobilité réduite et / ou handicapées mentales. Fondé par la Préfecture en 1997, il a pour mission de faciliter l'accès au travail et de favoriser l'insertion sociale. Il est en partie subventionné par des fonds européens (HORIZON) et par deux organisations, DEKA et ANENT.

Depuis 1998, 110 personnes ont pris part aux activités organisées par le centre, sans compter ceux qui lui ont rendu visite. Sur les 42 personnes à mobilité réduite qui ont travaillé avec le centre, un quart environ a suivi une formation officielle et un autre quart a trouvé un emploi. Une personne a créé son entreprise. Les autres ont pris part à des activités d'insertion sociale, notamment à des activités artistiques et culturelles, de recherche sur l'accessibilité des bâtiments et de présentation d'un programme télévisé pourfendeur de stéréotypes. Les adultes souffrant d'un handicap auditif ou d'élocution ainsi que les personnes souffrant de maladies chroniques se sont vu proposer une formation en informatique, des informations, ainsi qu'une aide technique et professionnelle pour soulager leur handicap. Sur les 25 personnes handicapées mentales, environ un tiers a reçu une formation en floriculture ; la plupart ont trouvé un emploi à la DEKA (Entreprise municipale de développement social) et les autres ont pris part à une série d'activités artisanales ou autres.

Un des aspects novateurs de ce projet réside dans la collaboration étroite avec la Fédération des employeurs, qui a débouché sur la création du Bureau d'aide à l'emploi (E.K.O.M.E.A.T), lequel travaille étroitement avec la Chambre de commerce de Trikala afin d'accroître le nombre de possibilités d'emploi pour les personnes ayant des besoins particuliers. Cela s'est traduit par des réunions, par l'envoi d'informations à une série d'employeurs et de salariés pressentis, par un atelier, par des lettres de soutien et par des actions auprès des médias. A cela s'ajoute un appui spécifique aux personnes ayant des besoins particuliers, notamment par la rédaction de CV, l'apport de conseils et une aide durant les entretiens. En collaboration avec les travailleurs

sociaux, E.K.O.M.E.A.T propose une aide à l'adaptation à l'environnement de travail durant les trois premiers mois d'activité du travailleur.

Le deuxième élément novateur, c'est le programme « Tous identiques, tous différents », qui est diffusé tous les quinze jours sur une chaîne de télévision locale et qui est conçu et présenté par des personnes handicapées. Ce le seul programme télévisé de ce type en Grèce.

C4 : Rotterdam, Pays-Bas

Participation des groupes exclus à des actions locales

Harrie van Onna, ville de Rotterdam

Le projet « Talents inexploités » de la ville de Rotterdam s'adresse à ceux qui n'ont aucune chance de trouver un emploi sur le marché du travail ordinaire mais qui ont l'idée d'un travail qui pourrait être rémunéré et socialement utile. Le projet utilise les ressources disponibles de manière souple et inventive et son succès en fait désormais un modèle appliqué au plan national.

Rotterdam est une ville portuaire de 600.000 habitants. 45% de la population a au moins un parent qui n'est pas né aux Pays-Bas. L'ouverture du port sur l'économie mondiale est à l'origine de fluctuations importantes du taux de chômage.

La ville a des programmes de rénovation, de formation et de création d'emploi depuis les années '80. La municipalité a également pris des initiatives dans le domaine de l'endettement et de la fourniture de services sociaux de base (l'ameublement, par ex.). Depuis 1998, douze projets s'occupent, avec pas mal de réussite, des revenus sociaux, du logement, de l'emploi, de la santé de l'éducation, de l'égalité et de la diversité et de la participation.

La lutte contre la pauvreté est avant tout de la responsabilité du service municipal de l'emploi et des affaires sociales. La ville mène des politiques d'insertion sociale depuis 25 ans. Pour sa part, l'administration régionale est en charge du transport, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, tandis que l'Etat central détermine les niveaux d'allocation, d'imposition, de contributions et de loyer. 90% de la perception des taxes est organisé au niveau national. Les collectivités locales et l'Etat central travaillent néanmoins ensemble en « *co-gouvernants* » et le niveau local dispose d'une certaine autonomie dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Les compétences dévolues à l'échelon municipal en matière de chômage et de pauvreté sont plus importantes que dans la plupart des autres Etats membres de l'Union européenne. La municipalité contrôle en grande partie le budget d'aide sociale.

Après plus de 50 ans de domination socialiste, l'administration a connu une nouvelle donne politique qui a complètement chamboulé ses activités d'insertion sociale. M. van Onna a parlé d'une nouvelle « *chaîne de services intégrée* », développée et financée par la municipalité, mais principalement mise en œuvre au travers de sociétés commerciales. Le premier niveau d'appui est fourni par les Centres de travail et de revenus, qui ont plusieurs missions : recherche d'emploi, programmes de réinsertion, formation ou cours de promotion sociale. Si cela ne suffit pas, le Ministère des Affaires sociales entre en jeu en préparant des plans d'insertion individuels qui peuvent déboucher sur un emploi, soit sur le marché libre, soit dans le secteur subventionné, via le Werkstad, un nouveau service municipal. Le plan d'insertion peut également déboucher sur une « *activation sociale* », un « *programme révolutionnaire* » dans lequel on demande aux gens de s'engager dans une activité socialement utile et qui a reçu jusqu'ici l'adhésion d'une dizaine de milliers de personnes.

« *Talents inexploités* », tel est le nom de ce projet. M. van Onna a expliqué que ce titre prenait à contre-pied le cliché habituel selon lequel les chômeurs étaient des « *bons à rien ou plutôt des mauvais à tout* ». Une recherche a en effet montré qu'avec l'ensemble des programmes existants en matière de création d'emploi, de formation et de mise au travail, il faudrait plus de deux ans à 50% des chômeurs de Rotterdam pour acquérir les qualifications suffisantes pour accéder au marché libre du travail. « *La municipalité a admis qu'en dépit de « tous les efforts traditionnels », la plupart de ceux qui empruntaient les « routes nationales » de l'emploi n'arrivaient jamais à destination* ». La municipalité a donc décidé de se lancer dans un projet expérimental. Elle a réuni une série d'organismes privés présents dans le domaine du travail social, des projets sociaux, de la rénovation urbaine et un institut national d'intervention sociale. Comme l'a montré l'atelier B, un travail de préparation intensive est l'une des clés de la réussite. En l'espèce, il aura fallu dix-huit mois de discussions pour que le secteur public et le monde associatif accordent leurs violons et se lancent dans une initiative conjointe d'activation sociale. L'orateur a laissé entendre que le peu d'implication du monde privé s'expliquait par le profil des usagers et par les objectifs du projet.

Le Ministère avait quelques craintes à propos du coût élevé, de la possibilité d'un « dumping social » des chômeurs, du statut juridique du projet et de son appropriation. Il a néanmoins décidé de se lancer dans un projet de quatre ans doté d'un budget de 500.000 € la première année.

Ce projet, comme tous les projets néerlandais, doit être politiquement revalidé tous les quatre ans par le nouveau conseil municipal. Les relations de partenariat sont régies par des contrats, le financement vient de l'Etat central. Le Bureau central est le pivot relationnel entre les niveaux horizontaux et verticaux. Le projet fait l'objet d'une surveillance constante et « *la recherche est devenue de facto sa « ruche à idées* » ».

L'orateur a énuméré les principales caractéristiques de l'initiative :

- Partir de la situation de l'utilisateur et de ce qu'il ou elle veut, pas du tiroir administratif qui lui correspond officiellement.
- Développer un plan d'action avec l'utilisateur afin de le (la) rendre utile aux yeux de son environnement social immédiat.
- Ce sont des professionnels du privé qui sont directement en contact avec les usagers ; la municipalité garde ses distances.
- Une partie des compétences du domaine public est transférée aux agents du privé. Les relations entre les usagers, les travailleurs sociaux et les services publics sont régies par contrat.

Le projet a été placé sous la direction de la SBAW (l'organisation pour « un travail différent ») ; à l'origine, les usagers venaient de ses fichiers. Vu l'expertise de la SBAW, la plupart des premiers placements se sont faits dans le cadre d'initiatives volontaires existantes. Le logo du projet est « OK » (« Onbenutte Kwaliteiten » = Talents inexploités) et il existe désormais des banques OK de postes volontaires à pourvoir dans chaque quartier, coordonnées par un Bureau central à l'échelon municipal. Dans chaque banque, on trouve des travailleurs sociaux qui conseillent et orientent les usagers vers des postes et des activités qu'ils choisissent. Un réseau d'agences de volontariat et d'organisations éducatives s'est développé autour des banques.

Le gouvernement national a donné une base juridique à cette activité. Les participants sont dérogés pendant 18 mois de l'obligation de chercher un « emploi normal » ; le ministère des affaires sociales, qui accorde cette dérogation, leur verse néanmoins leurs allocations et couvre les dépenses et les coûts supplémentaires qu'entraîne la formation. A l'issue de cette période, la municipalité décide de transférer l'utilisateur vers le système d'emploi ordinaire ou de la maintenir dans la sphère OK.

M. van Onna a fait remarquer que l'incidence sur le marché de l'emploi ordinaire avait été minimale dans la mesure où « *la plupart des usagers n'avaient pas les aptitudes requises pour répondre à la dynamique du nouveau marché de l'emploi* ». Comme dans les projets d'Aarhus, de Newcastle et de Trikala, le principal impact se situe au niveau de l'estime de soi et de l'intégration sociale et familiale. Les quartiers souscrivent à ce regain d'activités volontaires et il semble y avoir plus de cohésion sociale.

Les individus interviennent au niveau de la mise en œuvre ; le point de vue du participant est aussi un aspect essentiel de l'évaluation régulière. L'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques font l'objet de discussions au sein de conseils consultatifs des usagers, au niveau de chaque quartier. Il existe aussi un conseil central des usagers et un conseil des institutions au niveau de la ville, présidé par le directeur des affaires sociales.

Un des aspects novateurs du projet est d'avoir permis aux participants de rester des usagers des services sociaux, et de conserver ainsi tous leurs droits à l'aide sociale. La mission du projet est d'éviter que les chômeurs de longue durée « ne partent à la dérive ».

Ce projet fonctionne depuis huit ans. Les tensions du début entre partenaires « *se sont estompées* », « *mais chaque année, c'est la même histoire : nous devons nous battre pour obtenir notre budget* ». L'intervenant a insisté sur le fait que le changement de contexte politique rendait l'avenir de ce projet (et d'autres) relativement incertain. Le soutien du politique et les changements de majorité sont deux questions également soulevées par les participants de l'atelier B. Les avis des intervenants sont partagés. Le représentant d'Anvers a estimé « *qu'on ne peut jamais être certain* » du climat politique, tandis que son collègue de Stockholm considère qu'il est impossible pour les politiques de mettre un terme à un projet qui a une cible précise, une bonne publicité (et obtient des résultats).

C5: Glasgow, Ecosse

Un programme local et moderne d'apprentissage et de formation tout au long de la vie John Kane, ville de Glasgow

Modern Apprenticeship, un organisme situé à Glasgow, se concentre sur les écoles secondaires et sur l'intégration de la formation professionnelle dans le tronc commun de l'enseignement secondaire. Il gère également le manque de compétences dans le secteur du bâtiment et collabore avec les entreprises privées sur les questions de formation et d'emploi.

Glasgow est la plus grande ville d'Ecosse ; elle compte 609 000 habitants. Cette ville a souffert du déclin constant de ses manufactures et elle est devenue la ville la plus pauvre d'Ecosse présentant un taux de chômage relativement élevé, un secteur de la santé en mauvais état, un faible taux de réussite scolaire et un logement social de piètre qualité. L'exclusion sociale est considérée comme le plus gros problème de la ville et régler ce problème est l'un des cinq objectifs clés du Conseil municipal.

Le Conseil municipal est à la tête de la Glasgow Alliance, un consortium regroupant les principales agences chargées de la régénération urbaine. L'Alliance s'engage dans diverses actions aux côtés d'autres agences, forces de police et secteur bénévole compris ; elle est également en contact direct avec le gouvernement écossais. L'Alliance gère les partenariats pour l'insertion sociale, nommés en anglais « Social Inclusion Partnerships » (SIPs), qui mettent l'accent sur les zones les plus défavorisées. Diverses organisations bénévoles nationales participent également à ces partenariats. Les SIP sont évalués à l'aide d'une grille comprenant trente indicateurs clés.

En 2000, le département construction du Conseil municipal a réagi au manque de main-d'œuvre dans le secteur du bâtiment en lançant un programme d'apprentissage moderne spécialement ciblé sur les élèves de troisième année de l'enseignement secondaire (qui sont en droit de suivre une formation qualifiante à temps partiel). Le projet est financé par toute une gamme de partenaires, y compris Scottish Executive et Scottish Enterprise et pour ce qui est de sa mise en œuvre, les partenaires impliqués dans ce volet pratique incluent les universités, ainsi que certains départements au niveau des collectivités territoriales. La participation des élèves en âge scolaire n'intervient pas au niveau de l'élaboration du programme de cours mais ils ont l'occasion de communiquer leurs réactions quant à la formation qu'ils reçoivent.

Cette formation professionnelle à temps partiel d'une durée de deux ans se déroule en dehors de l'école, dans un centre de formation. Son but est de développer compétences transférables et aptitudes à l'emploi, ainsi que certaines compétences spécifiques au secteur du bâtiment. L'objectif de cette formation est aussi de mettre l'accent sur la motivation de ces jeunes apprentis étant donné qu'une partie des cours de formation se déroule pendant l'été et le soir. A seize ans, les jeunes britanniques peuvent décider de mettre fin à leur scolarité. Ceux qui décident de quitter ce cycle de formation disposent déjà d'une partie de la formation reconnue pour travailler dans le secteur de la construction. La formation est quant à elle dispensée sans que cela n'engage de frais pour l'employeur futur et elle donne aux jeunes des quartiers défavorisés un premier « coup de pouce » pour trouver un emploi. Cette formation est également disponible pour les adultes. Elle est en partie financée par le Fonds Social Européen et offre diverses possibilités aux groupes moins avantagés tels que les femmes ou les personnes appartenant à une minorité ethnique. Cette formation est également accessible aux chômeurs de longue durée, aux personnes qui ont été licenciées et aux jeunes placés sous la tutelle des autorités locales. Il est également prévu que ce programme soit rendu accessible aux détenus des prisons.

La première année, le programme a offert 256 places de formation. Le taux d'abandon de la formation est faible (14%) et l'avis de l'opinion publique est positif. Ce programme est un tel

succès que le Conseil municipal a créé, en son sein, un groupe chargé de la formation professionnelle en entreprise, qui a étendu les postes de formation disponibles la deuxième année à 720 places disponibles dans une plus vaste gamme de métiers et de professions, y compris l'horéca, l'administration, l'horticulture, la gestion des loisirs, la santé et la remise en forme.

L'aspect novateur du projet est qu'il intègre la formation professionnelle dans le tronc commun des programmes scolaires. En outre, ce programme a mené au remaniement de la formation au bâtiment qui peut aujourd'hui être suivie par « petits morceaux ». Ce modèle devrait être étendu à d'autres secteurs. Toutes les écoles de Glasgow sont visées par le projet mais 80% des apprentis sont issus de quartiers couverts par un SIP. Un atelier protégé pour les personnes handicapées est en préparation ; il devrait préparer ces personnes au marché traditionnel de l'emploi. Ces produits de formation sont également ouverts aux demandeurs d'asile.

C6: Lewisham, Londres, Angleterre

Expérimenter la création d'un Partenariat Stratégique local

Paul Hatfield, quartier londonien de Lewisham et Sarah Thurman, employée du projet de développement Hyde Plus

Le Partenariat Stratégique de Lewisham est un forum conjoint qui rassemble toutes les agences de planification et de services et dispose d'un budget total de 2 milliards d'€. Le forum est assisté dans sa tâche par quatre projets de Gestion de Quartier, qui réunissent diverses agences et individus et sont chargés de prêter les services et d'en assurer le contrôle.

Deptford est située au Nord de Lewisham. Un tiers de la population de ce quartier a moins de 19 ans et d'importantes communautés de personnes de couleur venant des Caraïbes ou d'Afrique Noire y résident, ainsi que plusieurs communautés de réfugiés, communautés de plus petite taille. Deptford compte parmi les 10% de quartiers extrêmement défavorisés que renferme le Royaume-Uni. 2/3 des adultes en âge de travailler y vivent de la sécurité sociale, les conditions de santé y sont mauvaises, la réussite scolaire y fait défaut et la criminalité y est relativement élevée, de même d'ailleurs que l'absence de civisme. Une importante frange de la population n'y réside que temporairement et déménage ensuite vers des banlieues plus prospères des environs de Londres lorsqu'il est financièrement possible d'aller s'y installer. Toutefois, ces derniers temps, les prix de l'immobilier ont augmenté et l'on assiste à une gentrification du quartier, ce qui ne facilite pas la tâche des habitants.

Le Centre de Gestion du quartier de Deptford a enclenché de nouvelles manières de prêter les services à la communauté locale, en améliorant principalement la coordination entre les agences et en rendant les services publics plus responsables de certains besoins complexes des résidents du quartier. Ce projet fait partie de la Stratégie de Renouveau du quartier de Lewisham, qui reconnaît que la qualité de la vie dépend aussi des modifications induites dans la prestation de services publics locaux.

Le projet a permis la création d'un panel de quartier, composé de représentants des services publics, de résidents et de délégués du secteur associatif et bénévole. Des mécanismes ont été mis en place pour assurer une consultation approfondie avec les résidents locaux et pour mieux affecter les financements afin d'améliorer le ciblage des ressources sur les vraies priorités du quartier. Le panel de quartier gère ce projet et définit les tâches et responsabilités de chacun des partenaires.

Le projet a procédé à une analyse de la base, en réalisant, entre autres, une enquête de porte à porte, afin d'identifier les priorités locales. Ces priorités portaient sur l'environnement local, sur

les installations pour les jeunes et sur les réparations à apporter aux logements. Des projets ont été lancés dans tous ces domaines suite aux résultats produits par divers groupes de travail incluant les personnes concernées.

Rétablir la confiance dans les autorités publiques fut le thème de diverses conférences. Les orateurs y ont tous constaté que le projet avait renforcé le climat de confiance entre les communautés locales et les services publics, car ces derniers ont prouvé qu'ils étaient capables d'améliorer les choses et de répondre aux priorités fixées par les résidents. Tout comme l'a dit l'orateur de Dublin, cet effort a eu d'autres répercussions positives, a re-dynamisé l'activité de la communauté et noué des relations de travail plus étroites avec les prestataires de services. Les équipes multidisciplinaires qui ont été créées devraient prendre la direction des opérations pour les Accords de Quartier.

L'élément novateur de ce processus est l'alliance entre les forces et actions des départements de la fonction publique prestataires de services et les besoins des résidents locaux par le truchement de la consultation. A l'instar du projet de Dublin, les orateurs pensent que cet effort a permis une meilleure planification des services à prester et de la manière de les prester. Un autre point important mentionné par les orateurs concernait la possibilité de dégager des avantages considérables de la rencontre entre les compétences du secteur bénévole et des agences publiques. *« Les agences ont l'expérience de la prestation de services et le secteur du volontariat connaît, comprend et dispose des compétences nécessaires pour cibler les communautés qu'il est difficile d'atteindre. »*

Outre la coordination horizontale, le projet est hiérarchiquement lié à l'Unité Nationale pour le Renouveau des Quartiers, dont la tâche est de collaborer avec les agences gouvernementales et autres prestataires de services publics pour améliorer la prestation de services dans les 88 zones les plus défavorisées du Royaume-Uni. Le gouvernement exige de ces zones qu'elles créent des Partenariats Stratégiques Locaux (PSL). Ces PSL sont des organismes informels qui rassemblent tous les acteurs pertinents de tous les secteurs. Ces partenaires locaux réunis en PSL devront prendre les principales décisions portant sur les priorités et les financements à établir sur la zone.

C7: Carélie, Finlande

Agir localement : les défis de l'intégration dans le système nordique de sécurité sociale
Elina Pajula, chargée de développement à la Fédération finlandaise pour le Bien-être et la Santé

La Carélie du Nord, en Finlande, est l'une des zones touchées par les défis de la restructuration du système nordique de sécurité sociale. En dépit du développement économique croissant de cette région, l'exclusion sociale y subsiste. Le taux de chômage y est élevé (près de 20%), les jeunes et les personnes jouissant d'une formation déménagent vers le sud et bien des municipalités de Carélie se retrouvent sans ressources pour offrir aux citoyens les services qu'ils sont en droit de recevoir aux termes de la loi. En réaction à cette situation, il a été décidé qu'il était nécessaire de développer de nouvelles approches, un vrai dialogue, un partenariat et un travail ciblé.

L'oratrice a commencé sa présentation par un aperçu des tendances du système finlandais de sécurité sociale. Selon les résultats du Sociobaromètre 2002, bon nombre de structures de la sécurité sociale ont été démantelées et les priorités politiques ont changé. L'opinion quant au développement de la sécurité sociale en Finlande n'est pas unanime. *« L'ère de l'émancipation nationale de l'Etat providence est révolue. »* La récession des années 90 a entraîné des réductions de budget ainsi que certains dysfonctionnements à la fois dans le domaine des allocations minimales de subsistance et dans les services sociaux. Mme Pajula a fait remarquer que certains chercheurs

affirment que la politique finlandaise de sécurité sociale est comme une vieille maison de bois « dans laquelle il y a plein d'attrayants bibelots. Pourtant, même un étranger peut y voir que le propriétaire manque d'argent ou de volonté pour conserver sa maison en bon état pour de nombreuses années encore. »

La Fédération finlandaise pour le Bien-être et la Santé a lancé en 1994 un nouveau projet dont le but est de soutenir la mise en réseau dans le secteur de la sécurité sociale et d'établir un nouveau dialogue entre le secteur public, le tiers secteur (les ONG) et les activités des citoyens eux-mêmes. Le projet a été financé par l'Association finlandaise des Machines à Sous et mené en collaboration avec les villes de Joensuu et Oulu dans un premier temps, puis avec la ville de Jyväskylä également. Le projet était soutenu par un comité de pilotage national, par un comité local, ainsi que par le « groupe de projet » : les équipes, le chargé de projet, le chercheur ont tous travaillé ensemble pour faire converger recherche, formation et effort de développement. Au sein du groupe de projet, il y avait des représentants de la ville concernée (secteur public) et de la Fédération (tiers secteur). Les projets ont été menés dans chaque zone en fonction des caractéristiques locales, des besoins et des personnes impliquées. Après deux ans, les projets se sont clôturés sur un développement durable et sur un financement permanent de la part de l'Association finlandaise des Machines à Sous. Ce résultat est le fruit d'accords entre chaque ville, la Fédération et l'association locale pour la sécurité sociale. Le but de ces accords est à la fois politique et social :

- Soutenir et développer la politique régionale sociale et de santé,
- Soutenir les réseaux régionaux dans le domaine social,
- Soutenir le partenariat et la participation des citoyens,
- Soutenir le tiers secteur,
- Soutenir le développement de compétences sur les questions sociales (en lien avec le travail du nouveau Centre finlandais pour l'Excellence en matière de Sécurité Sociale).

Une vaste gamme de nouvelles initiatives ont été menées durant ce projet :

1. Un centre de ressources à l'attention de la communauté

Depuis 1996, un nouveau modèle, une nouvelle manière de penser, sont apparus en Finlande, une nouvelle structure fondée sur un accord entre la Fédération, les associations locales de Soroppi et la Croix Rouge de la région, avec le soutien de l'Association des Machines à Sous et de la ville de Joensuu. Entre 600 et 1000 personnes rendent chaque semaine visite à cette nouvelle structure, près de 100 organismes et groupes s'y réunissent chaque année, la structure organise pléthore de projets et d'activités, un café Internet y est proposé – il est d'ailleurs très populaire – la connexion y est gratuite et des formations y sont proposées si nécessaire.

Le but premier de cette structure et l'objectif du Centre est de soutenir la participation des locaux, de promouvoir le dialogue entre les différents acteurs de la région. L'oratrice a déclaré : « la philosophie essentielle du projet est de ne pas être une organisation de tête qui ne fait que chapeauter les actions, de ne pas se borner à aider les exclus mais de leur offrir, en lieu et place, une plate-forme d'idées nouvelles, de gens à rencontrer, de ne contraindre qui que ce soit, mais de donner les moyens, les occasions et l'aide nécessaires pour que ces personnes puissent participer à divers groupes et de diverses manières. »

2. Les maisons communautaires

Une association locale pour le bien-être et la santé qui fait partie du projet EQUAL financé par l'UE (un projet géré conjointement par la ville de Joensuu également) travaille auprès des habitants des quartiers résidentiels de Joensuu et Lieksa dans l'extrême Nord de la Carélie pour y faire circuler les bonnes pratiques des centres de ressources communautaires.

3. Un partenariat pour l'emploi

Le partenariat participe à bon nombre de réseaux traitant de cette question. L'association locale a élaboré un projet du nom de KATE dont le but est d'aider les ONG locales à engager des chômeurs de longue durée. Le projet est une réussite ; il est utile et financé par l'agence régionale pour l'emploi.

4. La restructuration des services d'aide sociale

Tout un travail a été réalisé afin de rassembler les différents acteurs pour qu'ils développent une collaboration qui ne se bornent pas à réduire et à limiter les services d'aide sociale prestés par les autorités locales.

5. La société de l'information pour tous

Le projet Kathy, qui emploie cinq personnes, est un projet de trois ans financé par l'Association des Machines à Sous et dont le but est de donner aux gens plus modestes un accès à la société de l'information. Ce projet soutient des lieux comme le centre communautaire et les maisons communautaires en y apportant une formation, en y aidant les minorités et en y soutenant les ONG afin que les nouvelles technologies soient comprises et utilisées et afin d'accroître les opportunités que pourraient avoir ces personnes à trouver et à utiliser certains services sociaux par le biais d'Internet.

6. Une politique régionale, sociale et de sécurité sociale

Ce travail entend créer une coopération sur les stratégies de sécurité sociale au niveau régional. Il s'agit de fora sociaux qui rassemblent les gestionnaires sociaux des régions et travaillent en étroite collaboration avec le nouveau Centre finlandais pour l'Excellence en matière de Sécurité Sociale.

Mme Pajula ajoute que le travail conjoint de développement de telles structures était confronté à plusieurs défis :

- Le dialogue entre le régional et le national est important et exigeant. C'est particulièrement le cas pour ce qui est de la manière de générer l'information sur les problèmes et sur le sort des gens vivant dans ces régions et lorsqu'il s'agit de transformer ces constats en une possibilité d'influencer les responsables politiques et leurs politiques.
- Le dialogue entre les divers acteurs de la région (la mise en réseau) est tout aussi exigeant. L'oratrice a dit que le but était d'éviter de jouer le rôle de structure de tête chapeautant le tout et de travailler plutôt sur le consensus, sur les fora ouverts, sur la négociation continue et sur le dialogue. *« Les structures de tête qui chapeautent un projet sont généralement créées pour assurer la participation et améliorer la gouvernance mais souvent elles ne font qu'établir un nouveau type de contrôle et empêcher la participation. »*
- Enfin, l'oratrice a mentionné les défis que représente la prestation d'une aide sociale aux personnes par le biais de ce projet. *« L'univers des projets est un phénomène assez neuf en Finlande ; partant, de nouvelles méthodes d'intégration de ces activités dans le tronc commun de nos structures, ainsi que de bonnes pratiques sont nécessaires. »*

Ali Madanipour, Université de Newcastle, Rapporteur, atelier C

M. Madanipour résume les projets, ainsi que leurs principaux objectifs. Il tire ensuite une série de conclusions thématiques des diverses présentations.

Il note la présence, dans chaque exemple, de multiples agences et d'une collaboration entre les divers niveaux. Dialogue, éducation et partenariat sont autant de moyens d'améliorer la collaboration, tant sur un plan horizontal qu'entre les divers échelons de gouvernement.

D'après le rapporteur, il semble préférable de rapprocher le plus large éventail d'acteurs. Cependant, dans les réflexions ci-dessous, la question se pose de la pertinence en tant que partenaire de chaque acteur local. Par exemple, le projet de Rotterdam laisse entrevoir que les entreprises du secteur lucratif ne sont parfois ni intéressées ni intéressantes. En outre, tous les partenaires souhaitent-ils réellement être de véritables partenaires ? Certains partenaires ne sont-ils pas simplement intéressés par le decorum de leur statut ? Si tel est le cas, quelle est leur véritable efficacité pour le partenariat ?

M. Madanipour ajoute que c'est principalement en qualité d'utilisateurs que les populations menacées d'exclusion sont associées au processus, plutôt que pour leur capacité à participer à l'élaboration d'une stratégie ou à sa mise en oeuvre en partenariat avec d'autres. Quoi qu'il en soit, il suggère qu'il est difficile d'aller au-delà du "cercle des habitués". Il rappelle que les orateurs du projet de Lewisham ont mis en avant que *la confiance exige une implication de longue haleine* plutôt que des projets de courte durée, même si, comme l'intervenant de Newcastle l'a fait remarquer, il est important d'atteindre les personnes motivées. Une manière d'y parvenir nous a été montrée par Aarhus, dont le projet repose sur les traditions culturelles des groupes exclus. Ajoutons que tous ces exemples montrent, sous diverses formes, qu'*il est nécessaire de renforcer les capacités locales, au lieu de se contenter de les utiliser*, faute de quoi les acteurs perdront leur motivation et leur feu sacré, et le projet ne concernera plus que le "bon vieux cercle d'habitués" – une observation reprise dans les réflexions ci-dessous.

Troisièmement, comme nous l'avons déjà vu lors des ateliers A et B, de nouveaux accords institutionnels s'imposent souvent – voir les exemples de Trikala, de Rotterdam, de North Karelia, de Glasgow et de Lewisham dans l'atelier C. Le rapporteur indique que les exemples présentés laissent supposer qu'il convient d'éviter les organisations faitières pour privilégier des plateformes de travail basées sur un accord mutuel (North Karelia) et d'identifier un objectif précis pour chaque projet avant de le relier à la stratégie (Newcastle).

Le rapport conclut que *l'innovation exige qu'on explore la possibilité d'assouplir des accords apparemment rigides*, comme l'a montré Glasgow dans le domaine de l'enseignement et Rotterdam dans celui de l'emploi. Il ne faut en rien craindre l'innovation (Glasgow).

Réflexions sur l'atelier C

Réponse aux six questions posées par le président du séminaire

C'est dans cet atelier qu'est présenté le plus grand nombre d'exemples, soit sept : Aarhus, Glasgow, Lewisham, Newcastle, North Karelia, Rotterdam et Trikala. L'atelier avait pour premier objectif d'identifier l'éventail d'acteurs concernés et les principaux aspects transférables sur base d'un partenariat et d'une action locale efficaces. En second lieu, l'atelier veut voir dans quelle mesure les projets présentés en exemple parviennent à associer les groupes cibles. Le troisième objectif est d'identifier les liens avec les stratégies locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et les mécanismes d'une meilleure coordination.

Qui sont les partenaires et quels sont leurs différents rôles ?

A propos du partenariat, comme l'indique M. Madanipour, tous les exemples concernent des partenariats entre de multiples agences et entre les niveaux. L'identité des partenaires associés et le niveau de formalisation juridique des accords de partenariat varient dans une certaine mesure. Cependant, tous les exemples présentés dans le cadre de l'atelier C impliquent les pouvoirs

publics, généralement les autorités communales et parfois régionales, ainsi que des organisations privées sans but lucratif, la plupart du temps dans le cadre de partenariats officiels assortis d'accords contractuels.

Dans de nombreux cas, les entreprises privées à but de lucre étaient moins directement impliquées. Quelques entreprises ont été associées au projet d'Aarhus dans leur fonction de propriétaire ou d'agent immobilier, au projet de Trikala (collaboration à l'objectif de placements professionnels) et au projet de Glasgow dans l'offre de formation. Des entreprises privées appartenaient parfois à des partenariats plus larges de régénération auxquels étaient liés les projets locaux ou de lutte contre la pauvreté : à Glasgow, L'Alliance du Grand Glasgow associe des entrepreneurs. Quoi qu'il en soit, comme l'a indiqué l'intervenant de Rotterdam, il est inutile d'impliquer les entreprises privées, si le niveau local n'y trouve aucun intérêt. C'est dans le cadre du plus petit projet présenté, celui de Newcastle, que nous retrouvons l'unique exemple d'une participation majoritaire du secteur privé : une fondation issue d'une mutualité d'épargne et un établissement de prêts y représentaient les principaux bailleurs de fonds et fournissaient l'aide technique. Si le secteur privé s'implique de plus en plus dans les partenariats locaux d'inclusion sociale et, plus précisément, dans les stratégies générales de régénération urbaine, une participation réelle du secteur privé reste un enjeu spécifique. La faible participation des entreprises « commerciales » rappelle ce qui s'est passé il y a dix ans dans le cadre du programme « pauvreté 3 » de la Commission européenne. Si la notion de responsabilité sociale des entreprises est mieux connue que dans le passé, il semble que, dans la pratique des entreprises, la "commercialisation des grandes causes" aille plus de soi qu'une implication réelle en faveur des groupes locaux et des communautés défavorisées.

Les autorités locales jouent généralement le rôle de chef de file dans les exemples présentés. Ils représentent également la principale source de financement ou l'intermédiaire financier et sont responsables du budget, principalement dans le cas des projets plus ambitieux. C'est le cas des projets de Glasgow, de North Karelia, de Rotterdam, d'Aarhus, de Trikala et de Lewisham. Si plus de volonté politique s'avère nécessaire ou si un changement politique a débouché sur une nouvelle stratégie, les collectivités locales sont les principaux responsables, financiers et autres, du projet.

Mme Pajula, à propos de la restructuration de l'Etat providence finlandais, met en évidence la courbe d'apprentissage des villes et des états novices dans le « secteur des projets ». L'engagement politique de plus en plus marqué en faveur de la « pluralité de l'offre de services » implique davantage que dans le passé les services du secteur sans but lucratif. Cependant, le secteur bénévole et communautaire joue rarement le rôle de chef de file dans les partenariats. D'après les municipalités, le secteur bénévole s'implique principalement dans l'organisation et la mise en réseau des groupes « difficiles d'accès ». Quoi qu'il en soit, M. Madanipour ajoute que les populations locales jouent un rôle consultatif, en tant qu'utilisateurs, afin d'améliorer la planification et l'offre de services.

Comme leçon pour les PAN Inclusion, citons que ce sont les collectivités locales qui se chargent d'organiser et de mettre en œuvre les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et d'en assurer l'intégration. La première tranche des PAN Inclusion a souffert de leur exclusion. Il est évident que les ONG et les communautés locales jouent un rôle clé dans le partenariat lorsqu'il s'agit de mettre la stratégie sur les bons rails et de veiller à ce qu'elle ait un impact sur les groupes cibles. Les intervenants de Lewisham et de North Karelia ont mis en évidence la synergie entre les collectivités locales, spécialisées dans l'offre des services, et les ONG, qui possèdent une grande expérience de collaboration avec les populations en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Pour que le processus des PAN inclusion ait un sens, il faut garantir que les autorités régionales et le secteur bénévole et communautaire y auront un rôle à jouer.

Comment les groupes cibles ont-ils été associés ?

Une des recettes pour garantir la participation est *qu'un sentiment de confiance s'instaure entre les acteurs*. Les différents intervenants ont tous souligné qu'une fois le sentiment de confiance entre les pouvoirs publics et les communautés en situation de pauvreté perdu, il ne revient qu'à un prix élevé – pour tous les côtés, puisqu'elle a disparu chez tous les acteurs. Dans un premier temps, les projets doivent restaurer la confiance, essentielle pour que les acteurs abandonnent leur position de repli, susciter la volonté d'être flexible et de prendre des risques, indispensables pour assurer une collaboration durable. Si le projet de Newcastle voit de grands avantages dans le soutien reçu du secteur privé, le risque existe que les dérives propres aux collaborations avec les pouvoirs publics se reproduisent : attentes trop ambitieuses, absence de suivi et de ressources à long terme.

La deuxième conclusion, assez décevante, de l'atelier est que, lorsqu'ils sont considérés comme particulièrement vulnérables (enfants, chômeurs de longue durée, personnes souffrant de handicaps ou de maladies), les groupes cibles ne disposent pas des mécanismes nécessaires à leur participation au développement des politiques. S'ils sont consultés, leur participation ne concerne, en règle générale, que l'offre de services et leur consultation se fait par le biais d'enquêtes ou par l'entremise d'agences consultatives, mais jamais en tant que partenaires organisés. Quoi qu'il en soit, l'initiative de gestion locale de Lewisham s'est dotée d'un comité de pilotage ouvert aux groupes locaux et à un large éventail d'acteurs.

Dans la partie consacrée aux réflexions sur l'atelier B, nous nous sommes déjà penchés sur la valeur ajoutée de la démocratie participative et nous ne reviendrons pas sur ce thème, si ce n'est pour ajouter qu'il semble que l'objectif de consultation, et parfois de participation, semble avoir été intégré dans l'offre de services généraux. Cependant, des études plus approfondies s'imposent afin de mieux concrétiser ce processus et de l'étendre à tous les services locaux, sans se limiter à la simple mise en place de conseils consultatifs des utilisateurs, si du moins nous voulons instaurer des modèles de démocratie participative permettant de négocier les ressources et priorités locales.

Le processus des PAN Inclusion pourrait servir de catalyseur à la mise en place d'une démocratie participative, en faisant entendre, aux échelons national et local, la voix des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

Les PAN Inclusion pourraient acquérir une dimension plus novatrice s'ils prévoyaient un droit garanti, et doté de ressources, à la participation et un droit de parole aux collectivités locales et régionales, aux ONG, aux communautés locales et aux populations les plus défavorisées. Ils pourraient devenir un modèle de programme destiné aux acteurs dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dans le but de faciliter l'échange de leçons. Si ce mécanisme voit le jour, il peut contribuer à enrichir le modèle social européen.

L'intégration économique et la valorisation sociale des populations défavorisées : leçons à tirer de la stratégie de lutte contre la pauvreté

Parmi les groupes cibles cités en exemple dans l'atelier C figurent les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées, les enfants et communautés pauvres, principalement s'ils sont issus de minorités ethniques, et plus particulièrement les migrants récemment arrivés. Les exemples de l'atelier C montrent clairement que, quelles que soient les ambitions du projet, les membres des groupes cibles n'ont, pour la plupart, que peu d'espoirs de trouver un emploi sur le marché du travail officiel. L'intervenant de Newcastle parle d'une "dépendance parallèle", tandis que l'orateur de Rotterdam souligne les effets limités qu'ont les projets sur le marché du travail officiel, Aarhus et Trikala citant quelques rares exemples de personnes ayant créé leur propre entreprise. Il semble

que les capacités (nombreuses) des groupes vulnérables soient davantage valorisées dans le secteur social, alors que le marché économique ne leur accorde, au mieux, qu'un salaire minimum. Les intervenants de Lewisham, de Glasgow et de North Karelia ont souligné les améliorations apportées à planification et à l'offre de services, tandis que ceux d'Aarhus, de Rotterdam, de Trikala et de Newcastle ont ajouté que parmi les avantages positifs de l'intégration sociale, nous pouvons citer plus de respect et d'estime de soi chez les utilisateurs, une meilleure intégration de la famille et plus de respect de la part du reste de la société. Les avantages des projets ne concernent pas uniquement les groupes cibles, mais également toute la société, grâce à de meilleurs services, un environnement plus sûr, une réduction des interventions sociales et un cadre culturel plus riche.

Les exemples permettent de tirer quelques leçons sur les limites stratégiques de la première tranche des PAN Inclusion qui se focalisaient de manière exagérée sur l'emploi. Dans son rapport sur la première génération des PAN Inclusion, EAPN critiquait l'importance donnée à la première partie de l'objectif 1 (accès à l'emploi), au détriment de l'accès pour tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services. Nous concluons de l'atelier que privilégier l'emploi dans la stratégie de lutte contre la pauvreté aura peu d'impact sur les populations les plus pauvres et les plus vulnérables si le succès est évalué en fonction du nombre de personnes ayant trouvé un emploi salarié non subventionné. Il apparaît dans l'exemple de Glasgow qu'il est préférable d'intervenir assez tôt avant l'entrée sur le marché du travail. Cependant, quelques années s'écouleront avant que nous ne puissions évaluer l'impact du marché du travail sur les populations défavorisées et l'intérêt des "déplacements". Le manque de main d'oeuvre dans l'industrie de la construction est cyclique et il arrive que ces "manques" soient davantage la conséquence des faibles salaires proposés dans l'industrie en question, plutôt que d'un manque de travailleurs qualifiés. Le projet de Glasgow est une initiative d'auto-sélection dans un secteur où la demande dépasse l'offre; il serait intéressant de savoir s'il y a un "écrémage" de stagiaires éventuellement plus aptes à la fonction prévue. Le projet d'Aarhus montre les limites, ainsi que les avantages, d'une approche axée sur l'esprit d'entreprise, dans un but d'intégration économique, plutôt que sociale. Une minorité de personnes ont dépassé le cadre "protégé" du Bazar. Ce n'est en rien surprenant. Le monde entier se caractérise par l'échec des petites entreprises. Elles ne permettent pas d'intégrer des communautés entières. Ce "marché dynamique" dont parlait l'intervenant de Rotterdam semble rejeter les personnes les plus défavorisées; ajoutons que les capacités d'adaptation au marché sont limitées. Les gouvernements et les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent se résoudre à adapter le marché aux besoins humains.

Liens avec des stratégies locales étendues

Dans le cadre des PAN Inclusion, un aspect exige qu'on l'approfondisse : les liens explicites avec les stratégies générales. Seul l'intervenant de Lewisham a explicitement signalé que l'initiative de gestion locale faisait partie d'une initiative nationale de (régénération) destinée aux quartiers les plus pauvres et qu'un "responsable" national était impliqué sous la forme d'une Unité nationale de renouvellement des quartiers. La plupart des autres projets s'inscrivaient, néanmoins, dans des initiatives communales ou régionales. Le projet bénéficiait souvent d'une certaine autonomie quand la ville était à son instigation. Dans le cas de Glasgow et de Rotterdam, les deux projets avaient servi de modèles, transférables ailleurs, au niveau du gouvernement national.

Il est probable que d'autres projets présentés dans le cadre de l'atelier C ont des liens avec les stratégies nationales et les cadres nationaux de lutte contre la pauvreté, même s'ils n'ont pas été explicitement mentionnés lors des présentations. Par exemple, l'Ecosse s'est dotée d'une stratégie d'inclusion sociale, ce qui explique, sans doute, que l'inclusion sociale figurait dans les cinq priorités de la ville de Glasgow. Néanmoins, tous ces exemples laissent supposer que plus pourrait être fait afin de replacer les projets communaux dans un cadre plus général de stratégies

régionales ou nationales de lutte contre la pauvreté, même si des exemples, lors d'autres ateliers (Irlande, Suède et Allemagne), montrent que c'est déjà le cas ailleurs.

Enfin, le rapporteur indique qu'un certain niveau de flexibilité s'impose afin de satisfaire les priorités locales. Nous en trouvons un exemple à Karelia et à Trikala, ainsi que dans d'autres projets, comme celui de Malmö (atelier A). Dans de nombreux cas, les idées viennent de la base. Voilà pourquoi il convient de "lâcher la bride" pour renforcer les liens entre les stratégies locale, régionale et nationale de lutte contre la pauvreté. Les présentations de Sachsen-Anhalt et de Niedersachsen ont illustré que, si le niveau régional soupçonne une quelconque tendance à imposer les objectifs depuis le sommet, il rechignera à s'impliquer. La solution se situe peut-être du côté de la notion de *gouvernance à multiples niveaux*, dont l'objectif n'est pas uniquement de dépasser la fragmentation par la mise en place de niveaux multiples de gouvernance ou de permettre au niveau national d'éviter des décisions peu populaires en "refilant la responsabilité" à un autre niveau. Il s'agit, au contraire, de garantir la participation à toutes les étapes de la politique et à convaincre les différents niveaux de l'intérêt d'être gouvernés - faute de quoi aucune stratégie de lutte contre la pauvreté ne sera viable. Le quatrième objectif des PAN Inclusion reconnaît ces arguments et devrait être pris au sérieux.

Quelles sont les conclusions générales de ces présentations?

En premier lieu, nous pouvons tirer une série de conclusions à propos du contexte. Il semblerait que l'échelon politique reconnaisse davantage l'interdépendance des dimensions économiques et sociales de l'Union européenne. Les avantages du modèle social européen sont acceptés par un grand nombre, en cela qu'il garantit la paix sociale et plus d'équité, mais également qu'il crée les conditions d'un environnement favorable à la croissance et au développement. La Convention sur l'avenir de l'Europe et la MOC devraient permettre à la société civile de jouer officiellement un rôle sur la scène européenne. La MOC, et plus particulièrement le quatrième objectif des PAN Inclusion, incite à associer de manière pratique tous les acteurs dans le but de mettre en place des stratégies plus complètes et mieux coordonnées de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Deuxièmement, les pays se sont dotés de pouvoirs décentralisés plus ou moins influents. Dans certains pays, on ne peut pas réellement parler d'autorités "décentralisées", les régions et l'état y étant perçus comme des niveaux de pouvoirs différents, mais égaux. En outre, la portée et la nature des pouvoirs accordés aux municipalités locales diffèrent d'un pays à l'autre. Il conviendra de reconnaître ces différences entre les pays au fur et à mesure que le processus des PAN Inclusion évoluera; dans le cas contraire, le risque existera qu'il ne parvienne pas jusqu'au niveau local dans certains pays.

Troisièmement, la collaboration entre les ONG et les collectivités publiques aux échelons local et régional contribue à la réussite au niveau local de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Comme l'ont indiqué un grand nombre d'intervenants, les acteurs de l'échelon local connaissent les populations concernées, savent comment atteindre les groupes défavorisés et sont à même d'évaluer l'impact des politiques et des actions prévues. Certaines ONG ont dû forcer les portes des partenariats, tandis que d'autres se sont rendues compte que les nouvelles idéologies en faveur d'une offre plurielle des services et certains budgets municipaux et régionaux les confinaient dans des niches de services "réservés aux ONG". Si cela permet l'innovation et l'efficacité et garantit une offre de services plus proches des utilisateurs, les notions d'universalité et de responsabilité des services sont soumises à des menaces auxquelles il convient de s'attaquer.

La quatrième conclusion est que la collaboration et l'approche ascendante ne peuvent se substituer à des dépenses adaptées à la gravité des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale.

Toutes les initiatives présentées lors de la conférence comme des succès avaient donné lieu à de nouveaux financements. En outre, les partenariats et la démocratie participative exigent que les actions de renforcement de capacités reçoivent les ressources nécessaires pour qu'il s'agisse, non pas d'un exercice théorique, mais d'un véritable processus. Ces ressources ne constituent pas des frais supplémentaires ou un nouvel échelon administratif, mais un investissement dans la création de communautés mises en réseau, intégrées et favorables à l'inclusion, qui, pour reprendre les commentaires de M. Tinios, constituent les fondements d'une société où la richesse est en augmentation. Distribution des richesses et croissance vont de pair.

Enfin, pour que la qualité de la vie des communautés défavorisées s'améliore, leur parole organisée doit être entendue et un droit à la parole doit leur être garanti. Une participation réelle des personnes ayant une expérience directe de la pauvreté et de l'exclusion sociale est impossible sans "règles". Prenons comme exemple les projets d'Anvers, de Rotterdam, de Dublin, de Copenhague, de Stockholm et de Barcelone. Nous devrions tirer les enseignements des projets qui ont été couronnés de succès et diffuser l'information par le biais des réseaux. La route est encore longue, avant que les gouvernements nationaux ne soient convaincus de l'importance de l'investissement dans la démocratie participative, comme piste vers plus d'inclusion. Si les gouvernements veulent des succès, ils ont tendance à préférer les solutions faciles et peu onéreuses, ce que la participation, pourtant nécessaire à l'inclusion, n'est pas.

Conséquences sur la seconde tranche des Plans d'action nationaux

Suite aux ateliers, Mme Duffy fait plusieurs suggestions quant à la manière d'intégrer les thèmes soulevés lors de la conférence dans les six chapitres de la seconde tranche de rapports sur les PAN Inclusion : -

Le chapitre 1 concerne les données sur la problématique de la pauvreté et de l'exclusion. Il convient d'y intégrer les besoins et les priorités spécifiques des différentes régions. En l'absence de données appropriées, un engagement ferme et doté de ressources s'impose pour établir des sources de données fiables et dans un délai raisonnable.

Le chapitre 2 porte sur l'évaluation des PAN Inclusion 1. Force est d'y admettre le déficit de participation à chaque étape du processus dans le chef des autorités sous-nationales, des ONG et des personnes en situation de pauvreté. Il faudrait évaluer l'impact de ce déficit de consultation et de participation sur les processus et initiatives des PAN Inclusion.

Le chapitre 3, qui concerne la stratégie, devrait reconnaître la nécessité d'améliorer la mobilisation des acteurs et la visibilité du processus. Il devrait proposer une structure formelle et des processus dotés de fonds appropriés permettant une participation réelle de tous les acteurs. Ce chapitre devrait contenir un engagement à élaborer les plans au niveau local et à soutenir la rédaction de plans locaux.

Pour ce qui est des activités prévues dans les Plans, les PAN Inclusion devraient s'engager à intégrer les bonnes pratiques locales.

Le chapitre 4 porte sur les politiques. Si la conférence ne s'est pas concentrée spécifiquement sur le contenu politique, les projets qui y ont été présentés laissent entrevoir que les PAN Inclusion devraient opter pour des priorités politiques reflétant l'impact de la participation locale sur toutes les étapes du processus des PAN Inclusion, depuis leur élaboration jusqu'à leur évaluation en passant par leur mise en oeuvre. Toutes les présentations ont montré clairement qu'une approche axée exclusivement sur l'emploi ne permettra pas de prévenir la pauvreté dans les groupes les plus

vulnérables. Ce défaut devrait être pris en compte lors de la préparation de la prochaine tranche des PAN Inclusion.

Le cinquième chapitre aborde les accords institutionnels et devrait préciser les pouvoirs et les responsabilités de chaque niveau de gouvernement et des autres acteurs, dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et, plus particulièrement, lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des Plans.

Le chapitre 6, qui propose les meilleures pratiques, devrait contenir des actions menées par d'autres acteurs que le gouvernement central et, si possible dans certains pays, les exemples présentés lors de la conférence.

3^{EME} PARTIE : PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA CONFERENCE

Principes et valeurs

L'obligation morale de combattre la pauvreté et l'exclusion

C'est au Maire d'Athènes que revient l'honneur d'énoncer ce qui, au cours de la conférence, sera la plus importante des conclusions : la qualité de vie des citoyens est une question éthique. La Commissaire Diamantopoulou souligne ensuite que le Modèle social européen comporte une dimension éthique. Les autorités étatiques et publiques ont, à tous les niveaux, la responsabilité de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les PAN Inclusion contribuent à remplir notre devoir de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de donner une meilleure qualité de vie aux populations pauvres et défavorisées.

Les ressources nécessaires pour intervenir ne constituent pas un coût, mais un investissement. A l'échelon local, plusieurs des intervenants lors des ateliers de la conférence ont illustré le lien qui existe entre inclusion sociale et développement économique local. Au niveau national, M. Tinios a affirmé que l'inclusion sociale est un moteur d'une croissance durable.

Un droit à des normes sociales élevées et égales pour tous

Un des thèmes centraux des ateliers concernait les efforts à entreprendre pour que les populations pauvres, vulnérables et exclues puissent exercer leurs droits sociaux et accéder aux services que les catégories plus favorisées prennent pour acquis ou qu'elles peuvent payer, si nécessaire.

Il ne faut pas confondre flexibilité des accords institutionnels et flexibilité des droits et des normes. Les ateliers ont tous mis l'accent sur l'importance de l'investissement dans des services publics de qualité pour *tous* comme fondement de plus d'inclusion sociale et de cohésion sociale. Les ateliers ont également démontré l'utilité de garantir un service qui aiderait les populations défavorisées à exercer leurs droits, ainsi que la nécessité de services efficaces à l'échelon local, là où leur adaptation aux besoins des catégories les moins favorisées en assurera un accès égal.

Faire de la stratégie de l'UE une réussite à l'échelon local

La stratégie européenne pour l'inclusion sociale est un important point de départ pour une action concertée et coordonnée à tous les échelons – local, national et européen – dans l'objectif de prévenir et d'éradiquer la pauvreté, l'exclusion et les inégalités au sein de l'Union européenne.

Si les PAN Inclusion peuvent servir de moteurs du changement et de l'intégration politique, leur réussite, comme l'ont dit plusieurs orateurs, n'est possible que si les parties prenantes s'emparent du processus et que les acteurs locaux reçoivent des rôles précis et responsabilités claires, depuis l'élaboration politique, jusqu'à la mise en oeuvre, l'évaluation et le suivi.

1. Mobilisation des acteurs locaux

Dans de nombreux domaines de la politique d'inclusion sociale, les responsabilités incombent aux gouvernements locaux et régionaux. La restructuration des systèmes sociaux et la décentralisation de l'offre de services ont rapproché l'organisation des

services du niveau local avec l'implication des acteurs privés et sans but lucratif à côté des collectivités locales. Voilà pourquoi la mise en oeuvre de n'importe quelle stratégie de lutte contre la pauvreté, en cela compris le processus des PAN Inclusion, exige la mobilisation des acteurs locaux.

La mobilisation des acteurs locaux au sein du processus des PAN Inclusion exige *des ressources et des délais appropriés*, ainsi qu'une *structure claire de participation* de tous les niveaux. Les gouvernements devraient s'engager à appliquer une *stratégie de mobilisation et à la doter des ressources nécessaires*, afin de donner un rôle fort au niveau local à toutes les étapes : élaboration, mise en oeuvre, évaluation et suivi. Cependant, les structures de mobilisation doivent être adaptées à la situation nationale et disposer d'une flexibilité suffisante pour gérer les diverses relations de pouvoir auxquelles nous avons déjà fait référence.

2. Relier les stratégies locales, nationales et européennes

Force est de constater que nous devons préciser les relations entre les PAN Inclusion adoptés à l'échelon de l'UE et les stratégies nationales existantes, ne serait-ce que pour éviter une multiplication des efforts chez des acteurs déjà suffisamment sollicités. En l'absence d'une stratégie préalable de lutte contre la pauvreté, les PAN Inclusion peuvent servir de cadre. Dans les pays qui possèdent déjà un rapport national ou une stratégie nationale, les objectifs d'inclusion sociale de l'UE peuvent servir à renforcer les objectifs, le cadre et les priorités de l'approche nationale. Une meilleure articulation doit s'instaurer entre les objectifs des PAN Inclusion et les rapports ou stratégies de lutte contre la pauvreté et les plans ou processus institutionnels qui les accompagnent. En outre, chaque Etat membre doit veiller à ce que les structures et ressources proposées reconnaissent le type de répartition des pouvoirs et responsabilités en vigueur à l'échelon national.

Les acteurs locaux ont clairement un rôle à jouer dans la réalisation des objectifs des PAN Inclusion. Cependant, un lien doit précisément s'instaurer entre les PAN Inclusion et les priorités, les politiques et les pratiques locales si un impact au niveau de la base est souhaité. Les intervenants de Malmö ont indiqué que dans le contexte suédois, les Accords de Partenariat en vue du développement local avait permis de mettre en place un cadre de collaboration entre les niveaux local et national, impliquant la définition d'objectifs, de cibles et de mesures et une répartition précise des rôles et des responsabilités de chacun, ainsi que l'octroi de ressources à l'échelon local pour mettre en oeuvre les mesures adoptées.

Les ateliers de la conférence ont également montré que les PAN Inclusion pourraient servir de moteur lors du réagencement des relations entre les niveaux gouvernementaux. Il déboucherait sur de meilleurs accords institutionnels en matière de participation "verticale" et de partenariat, tout en rendant plus explicites les liens entre les stratégies locale, régionale et nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

La prochaine tranche des PAN Inclusion devrait s'attaquer aux accords institutionnels, comme les Accords de partenariat, de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, quand ils concernent explicitement les quatre objectifs européens du processus des PAN Inclusion ainsi que la structure nationale de gouvernance en question. *Les Plans devraient indiquer dans quelle mesure ces accords garantissent les liens avec la stratégie locale de lutte contre la pauvreté.*

3. La valeur ajoutée des structures "ascendantes" de partenariat

Lors des débats, il est apparu que si une approche ascendante (de la base vers le sommet) ne garantit pas le succès, son absence est automatiquement synonyme d'échec. Les actions locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doivent associer toutes les parties prenantes – les collectivités locales, les ONG, les entreprises privées – et, ce qui est plus important, elles doivent s'enraciner dans les communautés locales. La synergie induite par la mise en commun des responsabilités et des compétences des différents acteurs est la clé d'idées et de solutions novatrices, ainsi que d'actions dont l'impact sera durable. Les collectivités locales ont un rôle central à jouer pour mettre en place et coordonner des partenariats locaux avec tous les principaux acteurs et pour consacrer toutes les ressources locales à une approche plus stratégique de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

4. Exemples de bonne pratique en matière de partenariats de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Les ateliers ont conclu que les partenariats de lutte contre la pauvreté, pour réussir, doivent posséder les caractéristiques suivantes :

- adopter une approche ascendante.
- se baser sur des partenariats existants.
- procéder à une préparation intensive afin de faire connaître les objectifs du partenariat et de rallier tous les acteurs autour de ceux-ci.
- privilégier la lutte contre la pauvreté et l'exclusion plutôt que des objectifs plus vastes
- instaurer des relations contractuelles entre les partenaires et les acteurs – et préciser les rôles et responsabilités de chacun
- privilégier les résultats pour les groupes cibles.
- se doter des ressources suffisantes, notamment pour renforcer les capacités des acteurs, pour apporter aux acteurs de première ligne l'aide nécessaire et pour accroître la visibilité du projet.

Citons, parmi les obstacles à un partenariat réussi :

- La gestion de petits projets par de grands conseils d'administration .
- Absence d'une stratégie de sortie et d'initiatives de suivi.
- Le manque de soutien politique.
- Un financement à court terme - principalement dans le cas où les partenaires n'ont jamais travaillé ensemble.

La prochaine tranche des PAN Inclusion devrait tirer les leçons des partenariats locaux réussis, dans le cadre desquels un large éventail d'acteurs participe à l'élaboration des actions de lutte contre la pauvreté. Les plans devraient engager les acteurs à tous les niveaux à mettre en place et à améliorer les partenariats de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale conformément aux bonnes pratiques présentées dans le présent rapport et diffuser ces bonnes pratiques à tous les niveaux parmi tous les acteurs

5. La valeur ajoutée de la participation des personnes vivant en situation de pauvreté

Les ateliers ont montré les diverses formes que peut prendre la participation des populations en situation de pauvreté ou menacées de pauvreté : participation en tant que membres de groupes de travail sur la pauvreté, élection ou nomination aux conseils des partenariats ou à d'autres structures. Pour l'instant, la participation se concentre sur les "utilisateurs", les populations n'étant pas impliquées dans l'élaboration des stratégies ou des politiques, ce qui peut s'expliquer par le rythme de travail propre aux groupes locaux et aux structures participatives sans cesse en quête de validation et de mandat.

La participation, si elle est bien réfléchi, aide à établir le sentiment de confiance qui, d'après un grand nombre d'orateurs, constitue une des clés du succès, une clé bien difficile à retrouver lorsqu'elle est perdue. La participation soutient la démocratie représentative, car elle la rapproche des populations locales.

Les orateurs ont expliqué pourquoi la participation est une valeur ajoutée – d'après un orateur de Dublin, elle constitue la recette d'une planification durable. Certains ont également suggéré que de nouveaux dispositifs institutionnels de dialogue avec les collectivités locales avaient grandement amélioré la planification et la fourniture des services.

Lorsque les PAN Inclusion sont effectivement reliés au niveau local, les populations défavorisées sont à même de participer. Les PAN Inclusion pourraient devenir un processus bien plus novateur s'ils garantissaient, et finançaient, un droit à participer et à la parole. Pareille orientation contribuerait à l'amélioration du Modèle social européen.

6. Obtenir le soutien politique en faveur des PAN Inclusion et de la participation du niveau local

Nombreux sont les exemples de bonne pratique présentés lors de la conférence qui mettaient en avant l'importance de la volonté politique et du soutien politique pour lancer les projets et faire connaître les réussites par-delà les villes et les régions. Voilà une leçon qui ne s'adresse pas uniquement aux stratégies locales de lutte contre la pauvreté : les PAN Inclusion, pour réussir, ont besoin d'être soutenus, non seulement par le niveau local, mais également par les politiques. Si la Commission européenne s'efforçait d'accroître la visibilité du processus des PAN Inclusion et de le rendre plus ouvert et plus transparent, nous constaterions naturellement une augmentation des demandes de participation, à tous les niveaux. La coopération avec des réseaux de gouvernements locaux et d'ONG sociales permettra de mieux faire connaître les PAN Inclusion aux échelons local et national.

Pour que le monde politique accepte et privilégie leur participation aux PAN Inclusion, les acteurs locaux (les collectivités locales, les ONG et les organisations communautaires) doivent collaborer à un transfert du dialogue vers le niveau local. La coopération entre les acteurs locaux, par le biais de leurs réseaux locaux, nationaux et européens, est essentielle à la mise en place d'une stratégie "inclusion sociale" efficace à tous les niveaux.

4^{EME} PARTIE: CONCLUSIONS ET DECLARATION FINALE

EUROCITIES et **EAPN** ont préparé un projet de déclaration finale préalablement à la conférence et l'ont présenté aux participants pour discussion. Le texte ci-dessous inclut les conclusions des débats de la conférence et a, depuis lors, été adopté par les exécutifs des deux organisations. Cette Déclaration finale reprend les principales conclusions de la conférence à propos de l'orientation future de la stratégie européenne "inclusion sociale" et, plus particulièrement, de la seconde tranche des Plans d'action nationaux sur l'Inclusion.

EUROCITIES et **EAPN** reconnaissent l'importance des mesures prises par le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), où les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé de « donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté d'ici 2010 » par l'adoption d'une stratégie européenne pour l'inclusion sociale fondée sur la méthode ouverte de coordination (MOC), conjuguant des objectifs communs, des Plans d'action nationaux et un programme européen favorisant la coopération dans ce domaine. **EUROCITIES** et **EAPN** se félicitent par ailleurs des efforts déployés par les Etats membres afin de traduire les objectifs fixés au niveau européen en actions concrètes par l'élaboration et la mise en œuvre de Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale.

EUROCITIES, réseau représentant les autorités locales de plus d'une centaine de grandes villes de l'Union européenne, des pays de l'AELE et d'Europe centrale et orientale, et **EAPN**, regroupement de réseaux nationaux, régionaux et locaux d'ONG et d'organisations européennes oeuvrant avec et en faveur des populations en situation de pauvreté et d'exclusion sociale dans l'UE, ont décidé de conjuguer leurs efforts afin d'évaluer dans quelle mesure la stratégie européenne pour l'inclusion sociale se traduit en actions concrètes au plan local et associe les acteurs importants que sont les ONG et les collectivités locales à la réalisation de cet objectif capital : « donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2010 ». Cette conférence intervient à un moment clé dans l'élaboration de la stratégie. En effet, chacun des Etats membres de l'Union est en train de rédiger son deuxième Plan d'action national sur l'inclusion sociale pour la période allant de juillet 2003 à juillet 2005. L'expérience des premiers Plans d'action nationaux a clairement montré que beaucoup reste à faire pour impliquer effectivement le niveau local directement dans le processus, afin de développer des plans d'action locaux intégrés qui traduisent concrètement les objectifs de l'ensemble de la stratégie européenne au niveau local.

Eurocities et **EAPN** sont préoccupés par le degré croissant de pauvreté, d'exclusion et d'inégalités dans l'Union Européenne. A la lumière de l'élaboration des nouveaux Plans d'action nationaux, de l'évaluation du premier cycle de plans des débats sur l'avenir de l'Europe et sur l'élargissement de l'Union européenne, **EUROCITIES** et **EAPN** appellent les décideurs locaux, nationaux et européens à veiller à ce que les objectifs communs de la stratégie européenne soient à la base d'actions concertées à tous les niveaux pour éradiquer la pauvreté et l'exclusion dans l'Union Européenne. La stratégie devra se traduire à tous les niveaux par des mesures politiques et pratiques efficaces, garantissant que :

- Des actions sont développées et mises en œuvre qui vont **créer un changement positif dans la vie de millions de personnes vivant dans l'Union Européenne qui portent le fardeau de l'échec de notre société à éradiquer la pauvreté et l'exclusion**
- Des mesures politiques, y compris les mesures de politique sociale au plan local, national et européen sont conçues, financées et mises en œuvre afin de garantir **l'accès aux ressources**,

droits, biens et services pour tous.

- **L'inclusion sociale est intégrée (« mainstreamed »)** dans tous les domaines politiques locaux, nationaux et européens pour mieux prendre en compte la nature multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
- Des efforts accrus sont faits à tous les niveaux pour assurer une **conscience et une compréhension plus importantes de la stratégie** au sein des acteurs et du grand public, et des efforts particuliers sont faits pour que les représentants politiques élus s'engagent dans la stratégie.
- **Des engagements budgétaires** sont pris au plan local, national et européen afin que les mesures prévues par les plans locaux et nationaux puissent effectivement être mises en œuvre ; ces engagements passent notamment par un apport des Fonds structurels et plus précisément du Fonds social européen (incluant les initiatives Urban et Equal) au renforcement des initiatives locales et régionales contre la pauvreté et l'exclusion.

Tout en reconnaissant et en respectant la spécificité et les compétences propres à chaque niveau de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, EAPN et EUROCITIES exhortent les collectivités / ministères, les élus locaux / nationaux et les institutions européennes à prendre des mesures qui assurent que :

Au plan local

- Les pouvoirs publics locaux, en concertation avec d'autres parties prenantes telles que les ONG, développent ou renforcent des plans d'actions locaux d'inclusion sociale. Le cas échéant, des plans d'action régionaux pourront également être élaborés.
- L'objectif 4 de la stratégie européenne visant à mobiliser l'ensemble des acteurs, y compris les ONG, soit effectivement mis en application au plan local via l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Les personnes en situation de pauvreté et leurs organisations soient associées au cadrage, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions menées au plan local.
- Les autorités locales et d'autres acteurs locaux, y compris les ONG, consacrent du temps et des ressources pour s'impliquer dans les stratégies nationales et européennes pour l'inclusion sociale.

Au plan national

- les Plans d'action nationaux définissent clairement les missions et les contenus politiques de chaque niveau, national, régional et local. Une approche intégrée et coordonnée de tous les niveaux et une véritable participation des acteurs locaux à la conception des Plans d'action nationaux, définition des objectifs y compris, sont indispensables si l'on veut que les plans aient une réelle incidence sur les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.
- la priorité est donnée à une approche partant de la base, avec un soutien aux actions locales de lutte contre l'exclusion sociale déjà mises en œuvre par les ONG et les collectivités locales et une prise en compte de ces actions dans l'élaboration du Plan national.

- Une structure claire de consultation est développée pour impliquer directement les autorités locales et les ONG dans la conception des nouveaux plans d'actions nationaux, prenant en compte le besoin de temps suffisant, des procédures et des ressources permettant au niveau local de participer concrètement. Cela implique l'organisation de réunions de consultation, auxquelles participent le ou les ministères responsables du plan, des représentants des autorités locales, (incluant des membres élus, des politiques et des directeurs de services sociaux) et les ONG qui permettent aux acteurs locaux d'avoir un réel impact dans la définition du plan.
- L'utilisation d'accords de partenariat entre les autorités nationales et locales est considérée comme un moyen d'établir un cadre clair pour le développement de plans d'action pour l'inclusion locaux et nationaux intégrés, en conformité avec les objectifs de la stratégie européenne. Ces accords devraient permettre la détermination d'objectifs, de cibles et de mesures, ainsi que la définition des rôles et des responsabilités des différents acteurs impliqués, et l'allocation des ressources pour la mise en œuvre des mesures décidées.
- L'objectif 4 est mis en œuvre effectivement par le soutien aux initiatives de renforcement des capacités au niveau local. Il est important de reconnaître que l'implication des acteurs locaux dans la conception des plans tant locaux que nationaux demande du temps, l'établissement des relations de confiance entre les acteurs, et des ressources.

Au plan européen

- Les actions locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont suivies et mises en valeur. Le processus de révision par les pairs devrait songer à des mesures spécifiques au niveau de la gouvernance des Plans, notamment en termes d'implication directe du niveau local et d'appropriation par celui-ci de la stratégie européenne.
- Dans son évaluation des plans et de la stratégie européenne, la Commission suit et évalue réellement la mise en œuvre de l'objectif 4, en particulier l'implication du niveau local dans les Plans d'action nationaux.
- La stratégie européenne fait appel aux collectivités locales et aux ONG à participer au développement d'indicateurs et à l'évaluation de l'efficacité de la stratégie.
- La dimension locale de la lutte contre l'exclusion sociale est prise en compte dans les négociations d'adhésion et notamment dans l'élaboration des Mémoires conjoints d'inclusion des pays candidats.

Afin de contribuer à atteindre ces objectifs, EAPN et Eurocities s'engagent à:

- poursuivre leur action à tous les niveaux de la stratégie : élaboration, suivi et mise en œuvre ;
- partager l'expérience acquise au travers de leurs membres ;
- s'entraider pour renforcer et compléter leurs actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- s'engager aux côtés d'autres acteurs;
- faire connaître la stratégie européenne et les Plans d'action nationaux au niveau local ;
- sensibiliser à ces préoccupations leurs contacts dans les pays candidats.

ANNEXE : LISTE DES PARTICIPANTS

ALDROVANDI	Marina		Ville de Bologne	ITALIE
ALEXOPOULOS	Nikos		Ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation	GRECE
ALTANIS	Panagiotis		Ministère de la Santé et des Affaires sociales	GRECE
ANDERSEN	Bjarne	Consultant	Ville d'Aarhus	DANEMARK
ANDERSSON	Kent	Adjoint au Maire	Ville de Malmö	SUEDE
APOSTOLAKOS	Grigorios	Secrétaire Général	Municipalité d'Athènes	GRECE
ARAPOGLOU	Vassilis		ARSIS- Association sociale d'aide à la jeunesse	GRECE
BAKOIANNI	Dora	Maire	Municipalité d'Athènes	GRECE
BECHRAKIS	Theodoros	Président	Conseil municipal d'Athènes	GRECE
BETTINI	Veronique	Chargé de mission	Ville de Cannes	FRANCE
BILA	Natassa		Ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique & de la Décentralisation	GRECE
BOURDARA	Kalliope (Kelly)	Adjoint au Maire	Municipalité d'Athènes	GRECE
BURGGRAAF	Peter	Chargé de mission politique	Ville de Rotterdam	PAYS-BAS
CHAPMAN	Paul	Responsable de projets EQUAL	Borough londonien de Lewisham	RU
CHRYSSAFIS	Arion	Coordinateur	Ville de Stockholm	SUEDE
CORNIA	Gisberto	Opérateur	Ville de Bologne	ITALIE
CRILLY	Michael	Concepteur urbain	Ville de Newcastle	RU
DAVIS	Alice	Co-coordonateur	Association de développement local du centre urbain méridional	IRLANDE
DEVASTATO	Giovanni	Formateur	CILAP- EAPN Italie	ITALIE
DIAMANTOPOULOU	Anna	Commissaire en charge de l'Emploi et des Affaires sociale	Commission européenne	GRECE
DIERCKX	Danielle		Université d'Anvers	BELGIQUE
DOHERTY	Bernie	Senior Executive Officer	Dublin City Council	IRELAND
DOS SANTOS	Alexandra	Chargé de mission	FEANTSA	BELGIQUE
DRAKOU	Kyriaki		Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales	GRECE
DUFFY	Katherine	Présidente de la task force "politique sociale"	EAPN Angleterre	RU
EFTHIMIOPOULOU	Stamatia	Directrice, Dpt Santé et Bien-être social.	Municipalité d'Athènes	GRECE
EKBERG - WIHLEN	Ewa	Directrice	Département Emploi -SDF Sedra Innerstaden	SUEDE
ESKELUND	Jesper	Consultant	Ville d'Aarhus	DANEMARK
FAKAS	Leonidas	Conseiller au Maire	Municipalité de Salonica	GRECE

FARRELL	Fintan	Directeur	EAPN	BELGIQUE
FORDE	Catherine	Chargé de cours	Université Colle Cork	IRLANDE
FORTEA	Ma Carme	Coordinateur des Services sociaux et de l'aide aux sans-abri	Ville de Barcelone	ESPAGNE
FORTIER	Dominique	Chef de l'Unité sociale	Agence de développement de la Municipalité d'Athènes	GRECE
FRAZER	Hugh	Expert national	Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales DG	BELGIQUE
GARCIA BLANCO	Maria Dolores		Red EAPN Andalucia	ESPAGNE
GEKAS	Rallis	Associé	Ministère pour l'Environnement, l'Urbanisme et les Travaux publics	GRECE
GEORGIU	Alexandros	Dpt "Activités sociales & culturelles"	Agence grecque pour le développement local et les collectivités locales	GRECE
GJOERTZ CHRISTENSEN	Leif	Ched du Département "Familles"	Ville d'Aarhus	DANEMARK
GOUPIOS	Ioannis	Chef du Dpt Finances des collectivités locales.	Agence grecque pour le développement local et les collectivités locales	GRECE
GRIGORAKAKIS	Ioannis	Directeur général	Institut "Ponts de l'amitié, Solidarité sociale"	GRECE
HALLORAN	John	Directeur	Réseau social européen	RU
HANAN	Robin	Chargé de mission	EAPN Irlande	IRLANDE
HANNO	Stig	Conseiller	Ville de Stockholm	SUEDE
HATFIELD	Paul	Administration du développement économique	Conseil de Lewisham	RU
HEINÄSMÄKI	Susanna	Chargé de mission sociale	Eurodiaconia	BELGIQUE
HIIRONIEMI	Silja	Adjoint au Maire d'Oulu	Ville de Oulu	
HOFFMANN	Marco	Directeur sociale	Ligue Luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales	LUXEMBOURG
HOREMANS	Ludo	Président	EAPN	BELGIQUE
JOHANNESSON	Asa	Coordinateur des Affaires internationales	Ville de Malmö	SUEDE
JUILLET	Francois	Chargé de mission	Ville de Cannes	FRANCE
KALAVANOU	Artemis		Programme œcuménique pour réfugiés	GRECE
KANE	John		Services "construction" du Conseil municipal de Glasgow	RU
KANELLOPOULOU	Antonia	Adjoint au Maire	Municipalité d'Athènes	GRECE
KATSABE-MARNERI	Aekaterini	Adjoint au Maire	Municipalité d'Athènes	GRECE
KEYES	Jack	Directeur des Services	Conseil municipale du développement d'Offaly	IRLANDE
KONDOS	Ioannis		Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales	GRECE
KONSTANDOPOULOU	Aekaterini	Assistant d'administration	EPSYPE	GRECE

KOUNENAKI-HATZINIKOLAOU	Irini	Conseiller municipalité	Municipalité de Pallini	GRECE
KOURI	Athina	Conseiller spécial auprès du Maire	Municipalité d'Athènes	GRECE
KOVAIOU	Persefoni	Assistant social	Archidiocèse d'Athènes - Direction de la Solidarité chrétienne	GRECE
KOVAIOU	Maria		Réseau grec de lutte contre la pauvreté	GRECE
KROES	Evert	Responsable local	Ministère de la Justice	SUEDE
KRONHOLM	Patrick	Administrateur	SDF Sedra Innerstaden	SUEDE
KYLAKOY	Katerina		Centre d'études et de recherche sur les femmes	GRECE
KYRIAZOPOULOU	Maria	Associé	Agence européenne pour le développement de l'enseignement spécialisé	GRECE
LARSSON	Goran	Bureau des Affaires européennes	L'Armée du Salut	SUEDE
LEESE	Richard	Chef du Conseil	Conseil municipal de Manchester	RU
LEMOU	Myrto	Président - Administrateur	Action Sociale et enseignement	GRECE
LIBUTTI	Rocco	Responsable Secteur "Handicap et Dépendance"	Regione Basilicata	ITALIE
LÖNEGREN	Philip	Vice Président	EAPN Suède	SUEDE
LOZANO POLO	Carmen		EAPN - Red Castilla La Mancha	ESPAGNE
MACEDO	Palmira	Comité d'EAPN Portugal	EAPN Portugal	PORTUGAL
MADANIPOUR	Ali	Professeur	Université de Newcastle	RU
MAHY	Christine	Coordinateur	asbl Miroir Vagabond	BELGIQUE
MAIDELL	Hanna	Chef de Bureau	Département "Bien-être social" de la Ville de Helsinki	FINLANDE
MARGUERY	Olivier	Directeur CHR/CAU	Fondation Armée du Salut	FRANCE
MARINAKOU	Maria	Coordinateur du partenariat "développement" de "PROTEAS"	Fondation de l'Action sociale	GRECE
MAURICE	Leon	Coordinateur du projet HUBS	HUBS	RU
McCAFFERTY	Charles	Membre élu	Conseil municipal de Glasgow	RU
MELDGAARD	Ole		Kofoedsskole	DANEMARK
MERZOUK	Mamar	Directeur de la Recherche, du Développement et de l'Éducation	Focus Ireland	IRLANDE
MOORE	Peter	Membre	Comité des Régions	
MORAS	Diane	Coordinateur	Plate-forme anversoise de lutte contre la pauvreté	BELGIQUE
MOSCHOS	George	Membre du Conseil d'administration	ARSIS- Association sociale pour l'aide aux jeunes	GRECE

MUGOSA-VUKOVIC	Tamara	Conseiller au Maire	Municipalité de Podgorica	REPUBLIQUE DU MONTENEGRO
MUNSLow	Neil	Responsable de l'Unité "Sans-abri"	Conseil municipal de Newcastle	RU
NORRMAN	Fredrik	Ecrivain	Ville de Stockholm	SUEDE
NTASSIOS	Nikos		Association pour l'intervention sociale et environnementale	GRECE
O' CONNOR	Philip	Directeur	Pacte pour l'emploi de Dublin	IRLANDE
OHRGAARD	Anne	Directeur	Tolkekompaniet	DANEMARK
OVERKÄMPING	Sabine	Administrateur	Verbindungsbüro des Landes Sachsen-Anhalt bei der EU	BELGIQUE
PAIANAS	Soterios	Superviseur	Entreprise municipale pour le développement social de Trikala	GRECE
PAJULA	Elina		Fédération finlandaise pour le bien- être social et la santé	FINLANDE
PALMER	Charles	Chargé des affaires européennes	Conseil municipal de Glasgow	RU
PAPADIMITRIOU	Vivi		Centre de soins pour la famille et les enfants	GRECE
PAPADOPOULOU	Dora	Administratrice	Croix rouge grecque	GRECE
PAPAGEORGIOU	Athanassios	Conseiller spécial auprès du Maire	Municipalité de Salonica	GRECE
PAPAKONSTANDINO U	Maria Eleni	Assistant social	Municipalité de Korydallos	GRECE
PAPAMAKARIOU	Eugenia		Comité grec pour la Solidarité démocratique internationale	GRECE
PAPAPETROU	Grigorios		Croix rouge, Association samaritaine d'Athènes	GRECE
PAPATHANASSOPOU LOU	Dionyssia	Programme "des villes saines"	Municipalité d'Athènes	GRECE
PARASKEVOPOULOU	Hara	Dpt "Activités sociales & culturelles.	Agence grecque pour le développement local et les collectivités locales	GRECE
PHILLIPS	Ray	Directeur	LVSTC	RU
PIROZZI	Luca		Commission européenne - DG Emploi et Affaires sociales	BELGIQUE
POUTOU	Katerina		ARSIS- Association sociale pour l'aide à la jeunesse	GRECE
PREKA	Irini	Assistant social	Caritas Hellas	GRECE
PRIPP	Lena	Administrateur	SDF Sedra Innerstaden	SUEDE
RABOUIN	Emmanuelle	Coordinateur	Union marollienne des locataires	BELGIQUE
RICHTER	Saskia	Referentin für Grundsatzfragen/Strategi e	Diakonisches Werk der Evang. Kirche in Deutschland	ALLEMAGNE
RIITHONEN	Tommi		Ministère des Affaires municipales	SUEDE
ROUBOU	Pota	Chargé de l'immigration	Municipalité d'Athènes	GRECE
SAAD	Haroon	Directeur	Quartiers en Crise	BELGIQUE

SALZE	Cédric	Directeur	ADIE International	FRANCE
SAMUELSSON	Rolf		EAPN Suède	SUEDE
SANCHEZ	Marina	Coordinatrice du Plan d'action local pour l'Inclusion sociale	Ville de Barcelone	ESPAGNE
SANCHEZ	Marta	Responsable de projets	Ville de Barcelone	ESPAGNE
SÄRKELÄ	Ritta	Directrice	Fédération finlandaise pour le bien-être social et la santé	FINLANDE
SCHEER	Doris	Referentin für europäische Förderpolitik	Diakonisches Werk Schleswig-Holstein	ALLEMAGNE
SCHNEIDER	Klaus		Atelier Schlaifmillen	LUXEMBOURG
SCOCATI	Elisabetta	Chef de l'unité "Intégration sociale"	Ville de Bologne	ITALIE
SERRANO SUAREZ	Maria Concepcion	Chef de Département	Département d'Evaluation des Services sociaux du Conseil municipal de Madrid	ESPAGNE
SHUTES	Isabel	Chargé de mission pour le Comité Social Welfare	EUROCITIES	BELGIQUE
SIKAVARAS	Ioannis	Directeur	Entreprise municipale pour le développement social de Trikala	GRECE
SMEEKES	Alida		EAPN Pays-Bas	PAYS-BAS
SMYTH	Julie	Responsable de Programme	Combat poverty Agency	IRLANDE
SNACKERS	Bob		Cliëntenraad Heerlen	PAYS-BAS
SPREEKMEESTER	Ron	Directeur	Plate-forme Habitat	PAYS-BAS
SUSIAS RODADO	Carlos		Red EAPN Castilla La Mancha	ESPAGNE
SVIRKOU	Ioanna		EDIP	GRECE
SYMEONIDIS	Vangelis	Administrateur	Ecoles "Geitonas"	GRECE
TAMILOS	Mihalis	Maire	Municipalité de Trikala	GRECE
TELESCA	Vito	Directeur	Irfedi	ITALIE
THANOS	Dimitris	Vice-ministre	Ministère de la Santé et du bien-être	GRECE
THURMAN	Sarah	Responsable de l'Initiative "Neighbourhoods"	Hyde Plus	RU
TINIOS	Platon		Comité Protection sociale	GRECE
TOSSOUNIDOU	Eugenia	Assistante sociale	Croix rouge grecque	GRECE
TRANAKA	Toula	Administrateur	Centre pour l'emploi et l'esprit d'entreprise	GRECE
TSIATSIAMIS	Alexandros	Directeur administratif	Agence "Développement" de la Municipalité d'Athènes	GRECE
TWOMEY	Maire	Chargé de l'administration	Conseil municipal de Dublin	IRLANDE
VAN ONNA	Harrie	Conseiller politique	Ville de Rotterdam	PAYS-BAS
VARGAS MONIZ	Maria Joao	Coordinateur du réseau local EAPN de Lisbonne	EAPN Portugal	PORTUGAL
VARVIAS	Konstandinos	Président	Ponts de l'Amitié, Institut de Solidarité sociale	GRECE
VAYIONA	Anna	Dpt "Activités sociales et culturelles"	Agence grecque de développement local et des collectivités locales	GRECE

VUKCEVIC	Djordjije	Adjoint au Maire	Municipalité de Podgorica	REPUBLIQUE DE MONTENEGRO
WILD	Rita	Coordinatrice	"Lesbian in Cork"	IRLANDE
ZACHARI	Christina	Responsable du projet CASE	EUROCITIES	BELGIQUE
ZALAVRA	Rania	Economiste	Entreprise municipale pour le développement social de Trikala	GRECE
ZEGINIS	Dimitris		PREFECTURE du Sud-Est d'ATTICA	GRECE