



DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES
DIRECTION B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHESION

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

**LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES
DANS LA LUTTE CONTRE LES
DISPARITÉS SOCIALES**

ÉTUDE

Cette étude a été réalisée pour la commission du développement régional du Parlement européen.

AUTEURS

M. Peter Schneidewind	Metis GmbH
M. Hannes Wimmer	Metis GmbH
M. Tony Kinsella	Expert auprès de Metis GmbH
M. Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
M. Christoph Gollner	Chercheur assistant auprès de Metis GmbH

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

M^{me} Ivana KATSAROVA
Direction Politiques structurelles et de cohésion
Parlement européen
B-1047 Bruxelles
Courriel: poldep-cohesion@europarl.europa.eu]

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN
Traduction: DE, FR

CONCERNANT L'ÉDITEUR

Pour entrer en contact avec la direction thématique ou pour recevoir son bulletin d'information mensuel, écrire à: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en mai 2009
Bruxelles, © Parlement européen, 2009

Cette étude est disponible sur internet à l'adresse: www.europarl.europa.eu/studies

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document n'engagent que la responsabilité de ses auteurs et ne représentent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

La reproduction et la traduction à des fins non commerciales sont autorisées, à condition que la source soit mentionnée et que l'éditeur en soit informé au préalable et reçoive un exemplaire.



DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES
DIRECTION B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHESION

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA LUTTE CONTRE LES DISPARITÉS SOCIALES

ÉTUDE

Résumé

La présente étude fournit une analyse critique des compétences des collectivités locales, de leurs instruments et de leur rôle dans la lutte contre les disparités sociales. Elle présente une description générale de la variété des structures des collectivités locales dans toute l'UE et se penche ensuite sur la manière dont lesdites collectivités relèvent certains défis politiques spécifiques. Cette recherche est illustrée au moyen d'études de cas portant sur 13 collectivités locales différentes, les défis qu'elles rencontrent, leurs priorités, leurs approches et leurs besoins. Le document tente de recenser des facteurs communs influant sur la réussite ou l'échec de ces approches et propose des solutions envisageables.

RÉSUMÉ

Le partage des responsabilités entre l'Union européenne et ses États membres a fait l'objet de discussions et de recherches approfondies, notamment en préparation au traité de Lisbonne. S'il est fort probable que ce débat se poursuive, avec une alternance de hauts et de bas, une attention nettement moindre est portée aux interactions complexes et variées entre l'UE, ses 27 États membres et leurs innombrables collectivités locales et régionales.

La présente étude vise à offrir à la commission du développement régional du Parlement européen ce qui ne peut être qu'un panorama illustré du statut, des compétences et des structures des collectivités locales sur l'ensemble des 27 États membres. Elle présente ensuite une analyse critique du rôle des politiques, des approches et des initiatives des collectivités locales dans la lutte contre les disparités locales. Cette analyse s'appuie sur des recherches et est étoffée par sept études de cas sur les situations et initiatives locales dans différents États membres.

Le groupe de travail de l'UE sur la gouvernance à plusieurs niveaux classe les États membres en quatre catégories: États unitaires centralisés, États unitaires décentralisés, États unitaires régionalisés et, enfin, États fédéraux. Dans chacune de ces catégories, les collectivités locales ont un statut et un degré d'autonomie variables, et pour compliquer davantage encore la situation, il y a des différences majeures entre les différents niveaux des collectivités locales à l'intérieur d'un même État ainsi qu'en ce qui concerne leur situation dans les États membres relevant de la même catégorie.

À un bout du spectre, les collectivités locales des États unitaires centralisés tels que la Roumanie ou l'Irlande jouissent d'une autonomie relativement restreinte, même dans les domaines politiques où elles possèdent d'importantes responsabilités. Dans les États fédéraux comme la Belgique ou l'Allemagne, les compétences des collectivités locales ou régionales sont définies par voie légale, voire dans la Constitution. Les collectivités locales ont un statut et des compétences différentes, comme le démontrent clairement, par exemple, un *Land* et une municipalité allemands.

Ces différences ont souvent des fondements historiques et culturels, qui jouent un rôle au moins aussi important dans la définition de l'approche des collectivités locales que leur statut juridique ou constitutionnel. Les évolutions sociales et économiques, telles que l'expansion urbaine dans les comtés ou provinces voisins et la modification des schémas migratoires ou des déplacements domicile-travail, ont souvent dépassé les frontières officielles des collectivités locales. Des réalités similaires, quoique plus complexes, peuvent être observées dans les régions frontalières où les zones d'attraction économique et les zones d'habitation traversent les frontières nationales et affectent les collectivités locales d'États membres aux structures de gouvernance différentes.

Les niveaux d'autonomie financière varient non moins largement entre les collectivités locales. Certaines sont essentiellement tributaires du financement national, tandis que d'autres sont relativement libres de fixer et de percevoir leurs impôts, voire d'émettre leurs propres obligations pour rassembler des fonds. La plupart dépendent dans une mesure plus ou moins grande du financement national et il peut y avoir des différences considérables au sein d'un même État membre et entre différents États membres. Certains connaissent un système transparent officiel, souvent établi sur la base d'un montant par habitant. Dans d'autres, le financement doit être politiquement négocié au cas par cas. On note une tendance à inviter les collectivités locales à entrer en concurrence et faire des offres publiques pour obtenir un financement de projets ou de capital. Cette tendance est notable en Italie et au Royaume-Uni.

Les collectivités locales ont, à divers degrés, la responsabilité de mettre en œuvre – sinon toujours de concevoir – un large éventail de politiques et de services. Cette responsabilité comprend l'aménagement du territoire et la planification de la construction, le logement, l'enseignement, l'environnement, les transports (construction et exploitation), la sécurité, la sécurité sociale, la santé et l'emploi, etc. Presque toutes ces matières ont un impact sur les disparités locales. Les collectivités locales ont également un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre et la réalisation des principales stratégies européennes telles que Lisbonne et Göteborg, le plan d'action pour l'environnement, la charte de Leipzig et l'Agenda social, pour ne citer que quelques exemples.

Le recours à la gouvernance à plusieurs niveaux a créé le besoin croissant de mécanismes et de plateformes de coordination. Ceux-ci peuvent opérer sur une base sectorielle telle que les transports, mais l'expérience européenne facilite également l'émergence d'une approche territoriale.

Le document «Agenda territorial» issu de la réunion ministérielle informelle de Leipzig en 2006 a souligné la nécessité de la coordination territoriale et a mis en lumière diverses approches en la matière. Il a également présenté des arguments en faveur de nouvelles formes de gouvernance territoriale. Un modèle bien établi est celui des Eurorégions, et le groupement européen de coopération territoriale (GECT) offre un instrument juridique flexible de coopération entre différents niveaux de gouvernement, les organismes publics et les parties prenantes privées par-delà les frontières nationales. Ces groupements territoriaux peuvent être fondés sur des projets et combiner différents territoires officiels.

Les collectivités locales se voient souvent contraintes de porter remède à des disparités sociales dues à des évolutions ou des politiques dont elles n'ont pas le contrôle et sur lesquelles elles ont peu d'influence. Les tendances économiques mondiales peuvent entraîner le déclin ou l'effondrement des industries traditionnelles. Une ville ou une région dépendant fortement d'une industrie sur le déclin, comme la métallurgie ou la construction navale, peut être soudainement confrontée à d'énormes besoins sociaux, territoriaux et de développement, lorsque son assiette d'imposition s'effondre. L'étude de cas sur la ville polonaise d'Elblag illustre ce cas de figure.

L'étude de cas sur Marinha Grande décrit une ville portugaise où plus de 60 % des emplois relèvent d'industries traditionnelles (verre et matières plastiques) et où le conseil communal a joué un rôle central dans le lancement d'un pacte territorial pour l'emploi (PTE) impliquant les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes dans un effort actif visant à diversifier l'économie de la ville.

Dans certains pays, on a pu observer une forte tendance, en particulier chez les personnes aux revenus les plus élevés, à quitter les villes mêmes pour s'installer dans les faubourgs, réputés offrir de meilleures conditions de logement (logements individuels, par opposition aux immeubles à appartements) et une meilleure qualité de vie. Cette tendance est illustrée dans les études de cas sur Budapest et Vienne. Dans d'autres pays, comme la France, la tendance voit davantage les zones résidentielles les plus attrayantes s'inscrire dans les villes mêmes, les banlieues étant réservées aux logements sociaux.

Une autre tendance s'est fait jour ces dernières années, qui voit les résidents urbains quitter les villes pour s'installer non pas dans les faubourgs immédiats mais à une certaine distance, dans les villes et villages des régions rurales avoisinantes. Aux États-Unis, cette évolution du logement a été baptisée «*exurbs*». En Europe, elle remet en question les définitions traditionnelles des zones «urbaines» et «rurales».

Les schémas migratoires entre les villes où vivent plus de 74 % des citoyens de l'UE et leurs périphéries ou leurs régions rurales avoisinantes influent sur les prix des terrains et

du logement, les assiettes locales d'imposition et les services. Un tel choix de vie implique en général une utilisation accrue de la voiture personnelle par opposition aux transports publics, avec toutes les questions de durabilité qui en découlent.

Non restreintes, les forces du marché tendent à pousser les personnes à bas revenus vers les zones offrant un logement à bas prix et, souvent, de mauvaise qualité. Les politiques et interventions locales peuvent soit renforcer soit contrebalancer les tendances du marché afin d'assurer une mixité sociale stable tout en évitant la création de zones défavorisées dans les villes.

Les nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale ont hérité d'un parc immobilier composé en grande partie de lotissements d'immeubles à appartements qui étaient évidemment propriété publique sous le régime communiste. L'étude de cas sur le lotissement Havanna à Budapest illustre de quelle manière les villes et les municipalités locales réalisent la privatisation du logement tout en préservant le tissu social de leurs communautés.

L'immigration issue d'autres États membres ou de pays extracommunautaires fait jouer de nouvelles pressions sur les services locaux, y compris le logement, l'enseignement et l'emploi. L'étude de cas sur le plan d'entreprise stratégique de la ville de Leicester permet de mieux comprendre comment un consortium local soutenu par des fonds municipaux, nationaux et communautaires s'efforce de composer avec une situation où quelque 40 % des résidents appartiennent à des minorités ethniques.

L'immigration lance des défis particuliers dans des sociétés davantage habituées à l'émigration. L'étude de cas sur la politique de diversité de Turku montre comment cette ville de Finlande tente de s'adapter à une situation inédite de ce genre. La ville de Turku a mis un accent particulier sur l'offre d'emplois et de formations aux 4,4 % de sa population qui sont issus de la migration, la plupart sous le statut de réfugié.

La structure, les traditions et les ressources des collectivités locales conditionnent évidemment leur capacité à élaborer des politiques visant à combattre et réduire les disparités. Toutes les collectivités locales, quel que soit leur statut, possèdent effectivement un savoir et des contacts locaux et sont confrontées à leurs réalités locales au quotidien. Cela peut leur permettre de mettre au point des approches et des stratégies intégrées dans des domaines tels que le logement, les soins de santé, l'enseignement et l'emploi. Certaines collectivités locales doivent peut-être accroître leur capacité à solliciter des fonds nationaux et communautaires afin de mettre en œuvre de telles approches.

Les disparités sociales au niveau local sont des phénomènes aux multiples facettes qui se sont révélés résistants tant aux approches sectorielles ciblées imposées d'en haut qu'aux mesures locales isolées – la construction de nouveaux logements ne suffit pas à elle seule à éradiquer les désavantages sociaux dans une zone donnée. Les actions coordonnées associant les partenaires sociaux, la société civile locale, la collectivité locale et les différentes branches du gouvernement national se sont en effet révélées obligatoires. Les collectivités locales ont un rôle décisif s'agissant de rassembler tous ces acteurs et parties prenantes.

Améliorer les compétences, offrir des formations, associer les services et ressources pédagogiques locaux à des objectifs de développement économique fait partie intégrante de toute approche stratégique locale. Les collectivités locales sont, là encore, bien placées pour réunir ces différentes parties prenantes.

Il est essentiel de recenser les atouts d'une région locale et de les faire connaître pour attirer le capital et les ressources humaines. Une grande partie de ce savoir local se trouve souvent à « portée de main » des collectivités locales qui, en général, se font également une

image relativement précise des lacunes locales. Les collectivités locales doivent avoir accès aux fonds nationaux ou communautaires pour pouvoir effectuer certains des investissements requis par ces analyses et ces efforts.

Le savoir et l'expérience locaux doivent être définis, consignés et partagés. Ce partage peut impliquer la mise en commun, par les collectivités locales, des meilleures pratiques et des expériences – comme l'indique l'étude de cas sur Elblag, où les collectivités locales suédoises et britanniques ont été à même de prêter assistance aux pouvoirs publics de la ville.

Un mécanisme opérationnel clair doit également être en mis place afin de pouvoir utiliser les expériences locales dans le but d'améliorer l'efficacité des systèmes nationaux et européens d'élaboration des politiques. L'évaluation des politiques doit en outre être répercutée sur le processus de création de savoir local. Le cycle exemplaire, allant de l'élaboration des politiques à leur mise en œuvre en passant par l'apprentissage, est mis en application dans toutes les politiques communautaires territoriales nécessitant la participation des acteurs locaux concernés.

La présente étude ne saurait offrir une vue détaillée des actions et des problèmes de toutes les collectivités locales à travers l'UE. En revanche, elle montre la manière dont différentes collectivités ont recensé les problèmes locaux, réels ou potentiels, et les approches qu'elles ont suivies ou qu'elles élaborent afin de combattre les disparités locales.

La gouvernance inclusive à plusieurs niveaux est à la fois une nécessité et, de plus en plus, une réalité. Il convient de l'étudier, de la consigner et de la promouvoir en tant qu'élément essentiel du processus de développement social et économique durable.

Recommandations clés

- (1)** Les solutions de gouvernance à plusieurs niveaux peuvent contribuer à compenser le manque de compétences des collectivités locales dans différents domaines et doivent dès lors être promues au niveau communautaire. Il y a lieu de mettre au point des modèles et des instruments de gouvernance à plusieurs niveaux applicables à l'échelon local.
- (2)** Il convient d'encourager également les approches territoriales ailleurs que dans le FEDER afin de créer des «points d'accès» supplémentaires pour les collectivités locales.
- (3)** Le logement et l'emploi sont deux domaines politiques dans lesquels les plus petites collectivités locales souffrent en général le plus d'une pénurie de compétences adéquates afin de lutter contre les disparités. Dans ces domaines, il convient de renforcer le rôle habilitant de l'UE (par la valorisation de projets, de la recherche et des initiatives).
- (4)** Les régimes de financement qui permettent d'apporter des réponses «innovantes» et «exploratoires» aux problèmes locaux, très fluctuants, sont essentiels pour les petites et moyennes collectivités locales et doivent être développés plus avant.
- (5)** La valorisation et le soutien de l'échange de connaissances, en particulier sur les enjeux locaux, doivent être intégrés dans les programmes communautaires concernés (p.ex. répercussion accrue dans les programmes de coopération transnationale).
- (6)** L'évaluation des politiques locales doit être répercutée sur le processus de création de savoir local. Le cycle exemplaire, allant de l'élaboration des politiques

à leur mise en œuvre en passant par l'apprentissage, est mis en application dans toutes les politiques communautaires territoriales qui nécessitent la participation des acteurs locaux.

- (7)** Le savoir-faire sur les enjeux locaux doit également être renforcé au sein des administrations locales, qui sont en général débordées par les questions de «mise en œuvre administrative» et l'absorption des ressources en temps voulu.
- (8)** Les activités promues par les groupes d'acteurs locaux (p. ex. les groupes d'action locaux) assurent une visibilité et une appropriation élevées des résultats. Il convient de développer les approches favorisant le recensement autonome des besoins locaux, la préparation de stratégies locales et la mise en œuvre (p. ex. au moyen de subventions globales).
- (9)** Afin d'accroître les chances des collectivités locales de participer aux programmes de financement ouverts à la concurrence, il convient d'encourager (également à l'échelon communautaire) les programmes de renforcement des capacités.
- (10)** S'agissant de la charge administrative liée à la gestion des projets UE, il y a lieu de revoir les questions relatives à la proportionnalité des exigences, notamment eu égard aux petites et moyennes collectivités locales.
- (11)** Il convient d'associer davantage les collectivités locales à l'élaboration des politiques (aux niveaux régional, national et communautaire) afin de garantir la ventilation des actions au niveau local et le «transfert» des stratégies communautaires aux acteurs locaux.
- (12)** L'élaboration, l'application des principales stratégies communautaires (Lisbonne, Göteborg, etc.) ainsi que la rédaction de rapports les concernant doivent tenir compte de la contribution locale et la rendre visible afin d'accroître l'engagement des acteurs locaux.