

Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance

ÉCONOMIE TERRITORIALE



© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

LOCAL PARTNERSHIPS FOR BETTER GOVERNANCE

© OCDE 2001

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Avant-propos

Une importante force motrice du travail effectué dans le cadre du Programme d'action et de coopération pour le développement économique et la création d'emploi au niveau local (Programme LEED, Service du développement territorial) de l'OCDE ces dernières années a été la nécessité de coordonner les politiques gouvernementales et de les harmoniser avec les stratégies élaborées à l'échelon local. L'étude publiée en 1998 sous le titre *Pour des politiques de l'emploi plus efficaces : La gestion locale* a fait apparaître le potentiel des partenariats locaux dans l'établissement d'un lien entre les politiques du marché du travail et le développement économique. Le rôle des partenariats dans la conciliation de la compétitivité économique et de la cohésion sociale a été souligné par les ministres de l'OCDE et les décideurs politiques de 25 pays, qui se sont réunis à Venise en 1998 pour tirer les premières leçons des réformes de décentralisation engagées dans la zone de l'OCDE (*Decentralising Employment Policy : New Trends and Challenges*, 1999).

A la demande du Comité LEED, sur une proposition de la Finlande, le Secrétariat de l'OCDE a ensuite entrepris l'Étude sur les partenariats locaux afin d'explorer plus avant la contribution des partenariats à l'efficacité des politiques et à une meilleure gouvernance. Cette publication présente les résultats de l'étude réalisée en 1999-2000 dans sept pays : Autriche, Belgique (Flandre), Danemark (Storstrøm), États-Unis (Illinois, Michigan et Ohio), Finlande, Irlande et Italie (Sicile). Ses conclusions, à divers stades d'élaboration, ont été débattues au cours de séminaires tenus à Vienne (Autriche), Helsinki (Finlande), Dublin (Irlande), Gand (Belgique), Næstved (Danemark) et Bergen (Norvège), et ses recommandations ont été adoptées à la 37^e Session du Comité LEED, les 16-17 novembre 2000 à Paris. L'exercice se poursuit puisque la Région wallonne de Belgique, le Mexique, la Norvège, la République tchèque et la Suède seront examinés à la lumière des enseignements tirés.

Sylvain Giguère, du Secrétariat de l'OCDE, a dirigé cette étude et préparé cet ouvrage. L'étude a bénéficié du précieux concours d'un groupe d'experts comprenant Mike Campbell (Leeds Metropolitan University, RU), Marie Corman (FOREM, Belgique), Sarah Craig (Dublin Institute of Technology, Irlande), Randall W. Eberts et George A. Erickcek (WE Upjohn Institute for Employment Research, États-Unis), Michael Geddes (Warwick Business School, RU), Ron Immink

(TASC, Irlande), Michael Keane et Micheál Ó Cinnéide (National University of Ireland, Galway), Alberto Melo (Universidade do Algarve, Portugal), Hans Pflaumer (consultant, Allemagne) et Ivan Turok (University of Glasgow, RU).

Cette étude n'aurait pu être menée à bien sans le concours des délégués LEED et des autres responsables qui ont contribué au bon fonctionnement de l'exercice dans chacun des pays participants : Michael Förschner, Martina Berger et Anette Scoppetta (Autriche), Erik Loddewyckx et Marion Vrijens (Belgique), Jan Hendeliowitz, Suzanne Hansen et Jens Josephsen (Danemark), Paavo Saikkonen, Matti Pukkio, Lauri Lamminmäki et Helena Korhonen (Finlande), Paul Cullen, Tony Crooks et Hilary Curley (Irlande), Carlo Borgomeo, Giuliano Frosini, Fabrizio Barca, Federica Tellini et Raffaella Zinzi (Italie). Aux États-Unis, la collaboration spéciale avec le WE Upjohn Institute for Employment Research et l'aide de Phyllis Molhoek ont contribué à la réussite de cette étude. Sheelagh Delf, Valérie Labourdette, Stéphane Leroy, Alistair Nolan, Deirdre O' Flynn et Jonathan Potter ont apporté une aide essentielle à l'élaboration de cette publication.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Table des matières

Partie I

LEÇONS A TIRER DE L'EXPÉRIENCE DES PARTENARIATS

Introduction	13
Premières expériences	15
Intégration dans les cadres d'intervention publique	16
Un nouveau cadre de gestion territorialisé	17
L'impact de la décentralisation	18
Les partenariats : une boîte noire ?	19
La mission de gouvernance locale	20
Méthodologie de l'étude	22
Chapitre 1. Le contexte de gouvernance et les cadres de gestion	27
Importance du contexte de gouvernance	28
Les cadres de gestion	35
Chapitre 2. Encourager la coopération	45
La cohésion au sein des secteurs	45
Une interface entre les institutions	50
Une coopération déséquilibrée	57
La coopération informelle	59
Vers une approche intégrée	61
Chapitre 3. Élaborer une stratégie	69
Le développement social	70
Le développement économique	73
Les stratégies du marché du travail	85
Chapitre 4. Mettre en œuvre la stratégie	97
Conception et exécution d'activités	97
Définition des objectifs	105
Fourniture des services	109
La réforme des politiques	113
Promotion et soutien de l'utilisation de mesures gouvernementales	115

<i>Chapitre 5.</i>	Améliorer l'efficacité des partenariats : recommandations	121
	La contribution des partenariats	122
	Une faille dans l'imputabilité des résultats.....	124
	Le cadre d'intervention nationale : un manque de cohérence.....	125
	Un potentiel d'amélioration de la gouvernance inexploité.....	126
	Recommandations : une stratégie pour améliorer la gouvernance par le biais des partenariats	128
	Résumé et conclusions	139
	Les partenariats et la gouvernance	139
	De nouveaux défis, un nouveau potentiel	140
	Un potentiel qui reste à exploiter pleinement.....	141
	Carences et obstacles	142
	Rendre l'action des partenariats plus efficace.....	143
 <i>Partie II</i> ÉTUDE PAR PAYS 		
	Note d'introduction	149
<i>Chapitre 6.</i>	Innover dans la gouvernance locale : le modèle partenarial irlandais <i>par Ivan Turok, Department of Urban Studies, University of Glasgow, Royaume-Uni</i>	153
	Le développement des partenariats locaux.....	153
	Les résultats obtenus par les partenariats.....	172
	Conclusions.....	186
<i>Chapitre 7.</i>	Combattre le chômage et l'exclusion sociale par le partenariat en Finlande <i>par Micheál Ó Cinnéide, National University of Ireland, Galway</i>	199
	Emploi, gouvernance et partenariats.....	199
	Études de cas	210
	Conclusions.....	234
<i>Chapitre 8.</i>	Les partenariats en Sicile : une nouvelle approche du développement économique <i>par Alberto Melo, Université de l'Algarve, Portugal</i>	243
	Le cadre institutionnel général.....	243
	Les partenariats en Sicile	256
	Planification en partenariat : premiers effets et perspectives futures	276
<i>Chapitre 9.</i>	Le rôle des partenariats dans le développement économique et sur le marché du travail aux États-Unis <i>par Randall W. Eberts et George A. Erickcek, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, États-Unis</i>	291
	Introduction	291
	Le perfectionnement de la main-d'œuvre	296

Le développement économique	309
L'impact des partenariats locaux	318
Conclusions	322
Chapitre 10. Les partenariats en Autriche : renforcer la coopération régionale dans un cadre d'intervention décentralisé	
<i>par Mike Campbell, Policy Research Institute, Leeds Metropolitan University, Royaume-Uni</i>	327
Emploi et création des partenariats	327
Évaluation des résultats	336
Accroître l'efficacité des partenariats	348
Annexe. Objectifs de l'AMS pour 1999	358
Chapitre 11. Élargir le dialogue social : l'expérience de la région flamande de Belgique	
<i>par Sarah Craig, Centre for Social and Educational Research, Dublin Institute of Technology, Irlande</i>	359
Vue d'ensemble du contexte flamand	359
Évolution sous-régionale et partenariats locaux en Flandre	367
Conclusions	386
Chapitre 12. Tripartisme, partenariat et intégration régionale des politiques au Danemark	
<i>par Michael J. Keane, Department of Economics, National University of Ireland, Galway et Marie Corman, FOREM, Belgique</i>	393
Introduction	393
L'administration régionale et locale au Danemark	394
L'approche danoise du marché du travail	396
Systèmes d'aide aux chômeurs	398
Les activités des conseils régionaux du marché du travail	400
Conjuguer tripartisme et fonctionnement en réseau	410
Politique du marché de l'emploi et problèmes sociaux	416
Développement économique, régional et local	421
Conclusion	424
Annexe. Principaux instruments d'activation	427
Bibliographie	407
Annexe I. Notes bibliographiques sur les auteurs	415
Annexe II. Informations sur le travail de terrain	417
Encadrés	
1. La <i>programmazione negoziata</i> , ou planification en partenariat	33
2. Le capital social	49
3. Un partenariat pour la prise de décision et la fourniture de services : la Loi américaine sur l'investissement dans la main-d'œuvre	54
4. Accroître l'efficacité du marché du travail dans le Limbourg (Belgique)	56
5. La coopération informelle : le modèle danois	60

6. Les stratégies de développement social en Irlande	71
7. Convergence territoriale des objectifs : l'exemple du Tyrol.....	82
8. La réforme des STC en Flandre	90
9. Application de la stratégie locale en Finlande	100
10. L'accord-cadre <i>Community Employment/Job Initiative</i> en Irlande.....	108
11. Une stratégie pour améliorer la gouvernance par le biais des partenariats	144
12. Instruments de développement local en Italie du Sud.....	246
13. Agences publiques assurant le soutien du développement local en Italie	247

Tableaux

1. Coûts de fonctionnement des organisations de partenariat et des organisations tripartites	40
2. Profil socio-économique des zones couvertes par quatre partenariats, Irlande, 1996	171
3. Données du suivi des performances de quatre partenariats, Irlande.....	174
4. Exportations par groupes de produits, Finlande, 1998	200
5. Variations du nombre de personnes bénéficiant d'une aide à l'emploi et de mesures connexes, Finlande, 1999-2000.....	200
6. Caractéristiques choisies de la région d'Iisalmi	211
7. Objectifs et résultats en matière d'emploi et d'entreprises du partenariat ISKU, Finlande, 1997-1999.....	218
8. Caractéristiques choisies de la région de Sipoo	221
9. Organisations membres et représentation au conseil d'administration de l'Association de partenariat de Sipoo	223
10. Quelques traits caractéristiques de la région de Keski-Uusimaa	227
11. Caractéristiques des régions étudiées dans le Midwest.....	294
12. Emploi et chômage, Autriche et UE, 1998	327
13. Autorités et organes responsables du développement économique et de la politique du marché du travail en Autriche, par niveaux d'application.....	331
14. Contexte des partenariats examinés en Autriche, 1998.....	335
15. Pertinence géographique de critères choisis, Autriche	351
16. Main-d'œuvre, emploi et chômage en Flandre, 1999	360
17. Profil socio-économique des partenariats étudiés en Flandre et de leurs régions, 1999	375
18. Organismes représentés dans les partenariats étudiés en Flandre	381
19. La taille du secteur public dans une sélection de pays de l'OCDE, 1996.....	395
20. Activités et dépenses liées à l'aide sociale et pourcentage des dépenses publiques pour les trois niveaux d'administration au Danemark, 1991 et 1997	395
21. Storstrøm, Lolland-Falster, Danemark : comparaison de quelques statistiques.....	406
22. Objectifs et exigences de résultats du conseil régional du marché du travail pour l'année 2000, région de Storstrøm.....	407
23. Nombre de participants dans les différents programmes du marché du travail, plans de congés et départs en retraite anticipée pour l'ensemble du Danemark et pour la région de Storstrøm, 1999.....	409

Graphiques

1. Carte de l'Irlande.....	170
2. Tendances de l'économie et de l'emploi en Finlande, 1990-1999.....	201
3. Évolution du taux de chômage et part du chômage de longue durée dans la région d'Iisalmi, 1991-1999.....	212
4. Carte de la Finlande	214
5. Évolution du taux de chômage et part du chômage de longue durée dans la région de Sipoo, 1991-1999.....	222
6. Évolution du taux de chômage et part du chômage de longue durée dans la région de Keski-Uusimaa, 1991–1999	229
7. Carte de la Sicile	262
8. Produit national brut réel, États-Unis.....	293
9. Carte des États-Unis : région du Midwest.....	304
11. Organismes flamands chargés du développement économique et de l'emploi	362
12. Carte de la Belgique : la région flamande (<i>Vlaams Gewest</i>)	369
10. Carte de l'Autriche	329
13. Le « triangle d'or » danois.....	397
14. Principales institutions du marché du travail au Danemark.....	402
15. Carte du Danemark	406

Partie I

**LEÇONS A TIRER DE L'EXPÉRIENCE
DES PARTENARIATS**

Introduction

Améliorer la gouvernance, c'est-à-dire la manière dont la société résout ses problèmes et satisfait ses besoins collectivement, est au cœur des stratégies gouvernementales visant à concilier prospérité économique, cohésion sociale et progrès environnemental. Dans le cadre d'une bonne gouvernance, les services publics assurés par différents niveaux d'administration coordonnent leurs actions afin d'accroître l'efficacité globale des politiques et de minimiser les actions conflictuelles. La société civile et le secteur privé sont invités à participer aux décisions collectives et encouragés à traduire leur participation par des initiatives concrètes.

Pour améliorer la gouvernance, les gouvernements des pays Membres de l'OCDE ont récemment créé et soutenu des réseaux de partenariats au niveau local ou régional. Dans le cadre de partenariats, les acteurs du territoire peuvent s'entendre sur des priorités à long terme qui serviront de guide pour mettre en œuvre des programmes et fournir des services répondant au contexte local et pour allouer les ressources d'une façon propice au développement durable. Les partenariats facilitent la concertation, la coopération et la coordination. Ils sont, en somme, un outil pour améliorer la gouvernance.

Tandis que les gouvernements s'impliquaient davantage dans les partenariats, les forces œuvrant depuis la « base » se modifiaient elles aussi. Auparavant, les partenariats étaient principalement formés en réponse à un important problème représentant une menace pour un territoire déterminé. Par exemple, le déclin d'une industrie vitale à une région exigeait de mobiliser les ressources disponibles pour y faire face de la manière la plus appropriée. Aujourd'hui, les acteurs locaux souhaitent être plus systématiquement associés à l'élaboration de stratégies concernant leur région. Ce désir de participer davantage à l'échelon local a été suscité par les médiocres résultats obtenus par des politiques ne prenant guère en compte les caractéristiques locales. C'est aussi une réaction au fait que, malgré la croissance économique récente, l'exclusion sociale et les problèmes qui y sont liés persistent. Les partenariats sont vus comme un moyen d'améliorer la qualité de la vie.

Aujourd'hui, il existe des partenariats dans la plupart des régions de l'OCDE. En 1995, l'Irlande a mis en place un réseau de 38 partenariats visant à favoriser l'insertion sociale – initiative reproduite dans plusieurs pays depuis – et a recommencé l'expérience en 2000 en créant des conseils chargés de formuler des stratégies de développement économique, social et culturel dans tous les comtés et dans toutes les villes du pays. En Italie, près de 100 pactes territoriaux ont été conclus, axés généralement sur le développement économique. Les réseaux de partenariats se multiplient dans la plupart des pays européens, notamment sous l'impulsion de l'Union européenne (UE) dont les programmes de financement privilégient les projets conçus dans un cadre partenarial et encouragent les expériences pilotes depuis la fin des années 90. En Amérique du Nord, où ils sont depuis longtemps partie prenante d'enjeux socio-économiques, les partenariats assument de plus en plus de tâches différentes allant de la coordination des politiques gouvernementales sur le marché du travail à la mise en commun des ressources et à l'harmonisation des initiatives de revitalisation urbaine et de développement rural.

Les partenariats ont souvent pour objectifs prioritaires le social et l'emploi, mais il leur est de plus en plus demandé de s'acquitter d'une plus vaste mission en jouant le rôle de coordinateurs du développement « intégré ». Plusieurs réseaux récemment constitués ont été chargés d'élaborer une stratégie de développement globale, adaptée à la situation de la région concernée et exploitant les avantages compétitifs locaux. Les conseils de développement institués en France au niveau sous-régional des *pays*, les agences régionales de développement créées au Royaume-Uni, les nouveaux conseils de comté irlandais en faveur du développement déjà mentionnés et les accords régionaux de croissance en Suède sont autant d'exemples de cette nouvelle tendance. En Italie, les partenariats jouent un rôle fondamental dans les exercices de planification stratégique menés à travers les différents niveaux d'administration afin d'élaborer et d'appliquer des politiques de développement plus intégrées et plus efficaces (*programmazione negoziata*, ou planification en partenariat). De grands espoirs ont été placés dans ces processus, qui en sont encore à l'étape de la définition des modalités d'application et de l'identification des opportunités et difficultés.

Les possibilités offertes par cette approche participative du développement sont nombreuses. Tout d'abord, cette approche pourrait davantage permettre à plusieurs questions préoccupant la population en général de trouver dans les politiques une réponse appropriée. Par exemple, il est aujourd'hui largement admis qu'il est nécessaire de protéger l'environnement et de s'orienter vers un développement économique durable, ce qui exige de renforcer la coordination des actions au sein d'un cadre de travail à plus long terme et ce que les partenariats locaux peuvent en principe faciliter. Ensuite, la récente croissance économique soutenue de nombreux pays laisse une plus grande marge de manœuvre pour

s'attaquer aux problèmes des disparités géographiques, des poches de pauvreté et de l'exclusion sociale, qui sont autant de questions auxquelles il peut être approprié de répondre dans le cadre d'un partenariat. En outre, le partenariat peut aider à identifier les zones de synergie entre les activités fondées sur les connaissances et les compétences locales, ouvrant ainsi de nouvelles opportunités de développement économique dans un contexte d'intense compétition globale.

Cependant, concilier action publique et partenariat présente un certain nombre de difficultés. Les agents de l'État se retrouvent souvent dans une position ambiguë dans un partenariat en ce sens qu'il s'avère difficile de concilier implication locale et responsabilité institutionnelle. Le partenariat peut remettre en question les pouvoirs des élus locaux, mandatés par leurs électeurs pour s'occuper de questions susceptibles d'être soumises à débat par les autres partenaires. Les syndicats et les organisations patronales, qui défendent les intérêts de leurs membres au sein d'organisations tripartites, ont souvent considéré comme une menace la coopération intersectorielle et la participation de la société civile. Cette dernière a elle aussi sa part de problèmes : dans de nombreux pays, les organisations communautaires et les organisations non gouvernementales (ONG) n'ont pas réussi à être représentées de manière adéquate pour pouvoir coopérer efficacement avec les instances publiques. Cette situation sape la légitimité de l'ensemble du processus et limite l'étendue de la participation institutionnelle aux partenariats.

Les obstacles de ce type portent à croire qu'améliorer la gouvernance par le biais du partenariat n'est pas chose aisée. C'est ce que confirment les résultats mitigés obtenus par les partenariats jusqu'à présent. Certains partenariats ont réussi à atteindre leurs objectifs, mais les efforts déployés par d'autres pour améliorer la gouvernance se sont révélés vains. Les grands espoirs suscités par les partenariats, les possibilités ouvertes par cet instrument de gouvernance et les difficultés qu'il pose nécessitent d'approfondir l'examen des mécanismes permettant de coordonner et d'intégrer les politiques, et de les adapter au contexte local dans le cadre des partenariats associant différents secteurs.

Premières expériences

Les partenariats ont été reconnus il y a une vingtaine d'années comme un moyen prometteur d'aider les communautés locales à résoudre les problèmes spécifiques à leur région. Pour répondre aux pressions croissantes liées au chômage, les autorités locales, les entreprises privées et les organisations communautaires ont cherché de nouveaux moyens de promouvoir le développement économique et social à l'échelle locale. Le partenariat a été recommandé comme moyen d'obtenir une mobilisation des ressources et un impact maximum, et a contribué à apporter une réponse aux situations de crise, comme la fermeture

d'usines et les problèmes des quartiers défavorisés. Le partenariat a ainsi été une caractéristique fréquente des initiatives locales en faveur de l'emploi et du développement lancées dans toute la zone de l'OCDE.

L'OCDE a étudié quelles réponses les initiatives fondées sur le partenariat ont apporté à la montée du chômage (OCDE, 1993). L'étude a montré que les initiatives locales de création d'emplois étaient plus efficaces quand des accords, formels ou informels, étaient conclus entre les différents niveaux de gouvernement, le secteur privé et le secteur associatif. En l'absence de partenariat, les chances de réussite sont plus faibles, les divers groupes et individus étant susceptibles de s'efforcer de résoudre d'importants problèmes structurels sans disposer des informations et du soutien nécessaires, sans parler du risque de chevauchement et d'actions contre-productives. Cela dit, le rapport de 1993 a montré que les partenariats peuvent compliquer le processus, car les objectifs et méthodes des partenaires peuvent ne pas être complémentaires et provoquer des conflits d'intérêt. Les partenariats devraient donc être flexibles et définir clairement les objectifs, les méthodes et les responsabilités.

L'étude a également porté sur différentes initiatives locales de création d'emplois prises dans le cadre d'un partenariat et recensé les caractéristiques communes aux initiatives les plus efficaces : 1) les objectifs et stratégies sont formulés plus clairement et avec plus de réalisme après évaluation des atouts et faiblesses de la région concernée et acquisition d'une bonne connaissance de l'environnement économique, des ressources et des débouchés existant à l'échelon local pour les produits locaux ; 2) les actions étant davantage susceptibles d'être durables lorsqu'elles mobilisent fortement les acteurs locaux, il est nécessaire qu'elles s'appuient sur les ressources humaines, physiques et financières locales.

Intégration dans les cadres d'intervention publique

Les premières politiques gouvernementales en matière de partenariat ont été mises en œuvre peu après ces premières expériences. Au Canada, le programme Développement des collectivités a été conçu au milieu des années 80 pour aider les communautés locales à parvenir à une autonomie économique durable par le biais de partenariats. En Irlande, les 12 partenariats pilotes mis en place en 1991 par le gouvernement pour lutter contre le chômage de longue durée ayant été une réussite, le soutien (complété par une aide de l'Union européenne) a été étendu à 38 zones en 1994.

Une étude consacrée aux partenariats locaux en Irlande a permis de mieux déterminer le rôle que peuvent jouer les partenariats pour améliorer la gouvernance (OCDE, 1996a). Elle montre que les partenariats constituent des modèles pour l'élargissement de la participation à la transformation de l'économie et de la

société. Les partenariats permettent de canaliser la participation des acteurs locaux au développement local mais aussi à la formulation des politiques nationales, dès lors que les autorités nationales sont informées des leçons tirées et des questions soulevées au niveau local. A cet égard, les partenariats irlandais ont été considérés comme ayant un rôle important à jouer dans la stimulation des réformes de l'administration publique et dans l'adaptation des objectifs nationaux afin de mieux répondre aux besoins locaux.

Les partenariats locaux ont toutefois un point faible : leur structure. Il leur manque une légitimité institutionnelle et démocratique et ils sont confrontés à des problèmes de coordination, tant sur le plan horizontal (entre les partenariats) que vertical (entre les partenariats et l'administration centrale). Pour aider les partenariats à définir leur rôle et préserver leur capacité à innover, il faut mettre en place un cadre d'action plus stable. Il a été recommandé de renforcer leur cadre d'imputabilité des résultats tout en continuant à leur laisser une marge de manœuvre importante dans la gestion des activités locales. On pourrait y parvenir par un processus d'expérimentation, de comparaison et d'évaluation des différents modèles de coordination et de combinaisons de relations utilisés à l'échelon local (un processus désigné sous le terme de « expérimentalisme démocratique »).

Un nouveau cadre de gestion territorialisé

L'émergence d'initiatives locales de création d'emplois et des partenariats a été favorisée dans les années 90 par le fait que les politiques de l'emploi et du développement se sont appuyées sur des approches de plus en plus territorialisées. Des réformes étendant les pouvoirs des autorités régionales ont été mises en œuvre, notamment parce que les contraintes budgétaires ont obligé les administrations centrales à se décharger partiellement du fardeau financier que constitue le chômage. Dans plusieurs pays, les autorités locales ont dû prendre en charge les besoins croissants en matière d'aide sociale. Certaines activités et certains services ont été confiés à des entreprises privées et à but non lucratif, et le soutien aux initiatives des organisations communautaires a été élargi.

Cette évolution a entraîné une multiplication des acteurs participant aux actions en faveur du développement économique, de l'emploi et de l'aide sociale à l'échelon local. Une étude de l'OCDE explorant la dimension territoriale des politiques du marché du travail (OCDE, 1998a) a examiné la décentralisation de l'action publique dans les pays de l'OCDE et recensé la contribution des acteurs locaux aux actions en faveur de l'emploi. Ce rapport a reconnu la nécessité d'inscrire les actions au niveau local dans un cadre de gestion flexible afin de promouvoir une approche plus intégrée des mesures et une meilleure adaptation de la politique de l'emploi aux stratégies de développement local. Il a mis en évidence

le rôle que la décentralisation et les partenariats peuvent jouer dans la promotion de cette flexibilité, bien qu'aucun de ces phénomènes n'ait été considéré comme une condition suffisante. Lorsque la flexibilité accordée dans la gestion des programmes est faible, le partenariat peut fort bien demeurer un instrument marginal. Pourtant, les partenariats associant les principaux acteurs locaux peuvent contribuer à assurer une meilleure adéquation entre les ressources allouées et les priorités locales. Le rapport a ainsi recommandé de faire participer à la mise en œuvre des politiques du marché du travail les partenariats fonctionnant dans le cadre de stratégies de développement territorial.

L'impact de la décentralisation

Pour soutenir ce cadre de gestion locale, les gouvernements devraient-ils décentraliser davantage la politique du marché du travail ? L'expérience montre que la décentralisation, en elle-même, n'a pas nécessairement pour corollaire une plus grande flexibilité au niveau local. Certes, transférer la prise de décision d'un niveau d'administration à un autre plus près de la population peut faciliter l'adaptation au contexte local. Dans les services publics de l'emploi (SPE) décentralisés, les responsables locaux disposent souvent d'une certaine marge de manœuvre qui leur permet de varier l'utilisation de différentes mesures disponibles afin de répondre le mieux possible aux sollicitations locales et à d'autres facteurs. Or, cette flexibilité s'accompagne d'un contrôle de la performance visant à s'assurer que les résultats obtenus se rapprochent des objectifs fixés. Le degré réel de flexibilité dépend donc de la manière dont ces objectifs sont définis, et par qui (par exemple, par les autorités nationales ou régionales, à l'issue de négociations avec le bureau local, ou en coopération avec d'autres partenaires)¹.

En 1998, les ministres et les décideurs des pays de l'OCDE ont souligné le rôle des partenariats dans la coordination des politiques de développement économique, du marché du travail et sociales, lorsqu'ils se sont réunis pour tirer les premières conclusions des processus de décentralisation en cours². Tout en garantissant une bonne imputabilité des résultats, les réformes décentralisatrices ont assoupli dans une certaine mesure les cadres d'intervention en étant parvenues à concilier responsabilités et capacités administratives des régions. La décentralisation asymétrique, expérimentée au Canada, en Espagne et en Italie, a conduit à confier aux régions des responsabilités à divers degrés, dans le cadre d'accords négociés. Toutefois, assurer une cohérence satisfaisante entre la politique du marché du travail, appliquée au niveau régional, et les préoccupations en matière de développement économique et social, souvent exprimées à un niveau plus localisé, nécessite d'établir des mécanismes de coopération. La conclusion a été que les partenariats sont un instrument utile pour concilier compétitivité et cohésion sociale (OCDE, 1999a)³.

Les partenariats : une boîte noire ?

Aujourd'hui, dans la plupart des pays de l'OCDE, les gouvernements soutiennent des réseaux de partenariats, qui rassemblent des acteurs des secteurs public, privé et associatif, représentant l'État, les employeurs, les travailleurs et l'ensemble de la société civile. Malgré la popularité que connaissent les partenariats depuis quelque temps, les mécanismes par lesquels ils contribuent au développement économique, à l'insertion sociale, ou à tout autre objectif poursuivi, ne sont pas totalement compris.

Les partenariats sont souvent comparés à une « boîte noire » : les ressources utilisées et les résultats sont visibles, mais les mécanismes permettant d'obtenir les résultats à partir des ressources utilisées ne le sont pas. En l'occurrence, les ressources utilisées sont les acteurs locaux qui acceptent de participer aux activités du partenariat ; les programmes publics que les partenariats peuvent utiliser à des degrés divers ; et les fonds publics mis à disposition aux fins des opérations et, éventuellement, des projets. Le résultat, ou la « valeur ajoutée » des partenariats, consiste au nombre d'emplois créés, de personnes orientées vers des emplois vacants, d'entreprises nouvellement créées, et de personnes reprenant leurs études, tels que rapportés par les partenariats dans le cadre de leurs systèmes de gestion des performances.

Avec ce modèle, il est difficile d'établir un lien entre le résultat et les ressources utilisées. Le degré d'utilisation des diverses sources de financement, la répartition des responsabilités dans la mise en œuvre des programmes, le rôle des différents acteurs locaux et le degré de participation des institutions ne sont pas des paramètres connus, de même que les facteurs exogènes susceptibles d'influer sur le résultat obtenu par le partenariat. En conséquence, il est difficile d'évaluer l'efficacité des partenariats et d'établir une comparaison pertinente avec d'autres instruments de gouvernance, comme les services publics exécutant des programmes s'inscrivant dans les cadres conventionnels de la gestion publique. Il est tout aussi difficile de formuler des recommandations visant à améliorer les méthodes de travail utilisées par les partenariats. Comme l'a déclaré le Conseil national économique et social irlandais :

« Compter le nombre de personnes et de groupes et établir leur profil n'indique aucunement ce qui se passe réellement dans le cadre d'un programme de partenariat, pourquoi cela s'est passé ainsi, ni l'efficacité avec laquelle il a été fait en sorte que cela se passe. (.../...) En l'absence d'un modèle expliquant de façon plausible les mécanismes en œuvre, il est difficile de conclure que la plupart des événements qui se sont déroulés ne se seraient pas produits de toute façon en raison de la croissance sans précédent de l'emploi global, et de savoir quelles mesures les collectivités locales auraient elles-mêmes prises en l'absence de partenariats et des modifications apportées à d'autres politiques nationales » (NESF, 1999a).

Les systèmes de gestion de la performance utilisés ne rendant pas pleinement compte des mécanismes en œuvre au sein des partenariats, il est nécessaire d'étudier l'activité des partenariats afin de comprendre comment les partenariats contribuent à atteindre des objectifs d'intervention publique dans différents domaines. Une telle étude devrait permettre un meilleur suivi de la performance des partenariats, et ainsi d'en faciliter l'analyse.

La mission de gouvernance locale

Évaluer l'activité des partenariats représente un véritable défi lorsqu'on considère la diversité des expériences menées. Cette diversité s'explique par le fait que les partenariats s'efforcent d'atteindre tout un éventail d'objectifs d'intervention publique, comme promouvoir l'emploi et l'insertion sociale des groupes défavorisés, le développement économique des zones en retard de développement, la formation professionnelle, le développement intégré prenant en compte la question de l'environnement. En raison de cette diversité, les résultats des actions des partenariats ne constituent pas une base appropriée pour une analyse comparative.

Les partenariats se différencient aussi par leur structure, certains groupes et secteurs étant plus représentés dans certains partenariats que dans d'autres. Le périmètre géographique des partenariats diffère en outre considérablement : certains partenariats couvrent de vastes régions tandis que d'autres opèrent à un niveau plus sous-régional, local.

De façon plus générale, les objectifs visés par les partenariats ont, dans certains pays, été poursuivis par d'autres entités aux structures et au contexte historique différents, comme les organisations tripartites rassemblant les représentants des syndicats, des organisations patronales et de l'État. De plus en plus, ces organisations qui se préoccupent au premier chef de la politique du marché du travail et des conditions de travail étendent leur champ d'action à certaines actions ailleurs menées par des partenariats, comme la promotion du développement économique et de la cohésion sociale.

Il sera ainsi utile pour cette étude d'étendre son champ à un échantillon de ce type de structures tripartites, bien qu'elles présentent des différences avec les partenariats. Le concept de partenariat renvoie implicitement à la participation de la société civile dans son ensemble et pas seulement à celle des individus représentés par les syndicats et les organisations patronales. Cependant, les différences institutionnelles existant entre les partenariats formés avec la société civile et les organisations tripartites s'effacent parfois. De plus en plus, les organisations tripartites font participer les ONG ou consultent la population au moyen de divers mécanismes analogues à ceux utilisés par les partenariats. De surcroît,

la coordination des programmes et actions est une fonction que les partenariats et les organisations tripartites ont manifestement en commun.

Il n'existe donc pas un modèle universel de partenariats. Cela dit, les récentes vagues de partenariats et les nouvelles orientations du tripartisme donnent à penser que ces organisations de coopération mis en place dans différents pays poursuivent une mission générale commune. Les pouvoirs publics – qui sont souvent leur principal promoteur – ont assigné une « mission de gouvernance locale » aux partenariats (et aux organisations tripartites dans certains pays, en coopération avec les partenaires sociaux), indépendamment de la structure des organismes concernés. Les quatre axes de cette mission sont les suivants :

1. poursuivre un objectif d'intervention publique, comme stimuler le développement économique, promouvoir la cohésion sociale, améliorer la qualité de la vie ;
2. s'efforcer d'atteindre cet objectif principalement en augmentant le degré de coordination entre les politiques et les programmes à travers les différents services et niveaux d'administration, et en les adaptant au contexte local ;
3. lorsque le résultat d'une meilleure coordination est insuffisant, créer de nouveaux projets et services ;
4. travailler à l'échelon local afin de faire participer les acteurs locaux, notamment la société civile, à la définition des priorités et au développement des projets, et d'exploiter les ressources et compétences locales.

La nouvelle politique du Royaume-Uni sur les « partenariats stratégiques locaux » (LSP, *Local Strategic Partnerships*) illustre bien cette mission. Cette politique vise à rassembler, au niveau local, les différentes composantes du secteur public et des secteurs des entreprises, communautaire et associatif afin de mieux coordonner les initiatives et services, pour atteindre un objectif d'intervention plus général :

« Notre objectif est d'améliorer la qualité de la vie de chacun. Le simple bon sens veut que nous y parviendrons mieux si nous travaillons ensemble. Le gouvernement considère que les partenariats stratégiques locaux sont le principal moyen de veiller à ce que nous collaborions. Les LSP sont des partenariats stratégiques multi-agences, multisectoriels. Ils peuvent assurer la coordination entre les services, les agences et les organismes locaux de manière à ce que le travail soit accompli de façon cohérente et efficace au niveau local. Ils peuvent réunir les secteurs communautaire, associatif et privé pour s'assurer qu'ils jouent un rôle dans la fourniture du service. (...)

Les LSP reposent sur l'idée que tous les prestataires de service locaux devraient travailler ensemble, et avec le secteur privé et l'ensemble de la communauté locale pour se mettre d'accord sur une approche holistique de la résolution des problèmes, s'appuyant sur une

vision commune, des objectifs partagés, la mise en commun des compétences et des priorités partagées en ce qui concerne l'allocation des ressources » (Rt Hon Hillary Armstrong MP, avant-propos du document de consultation sur les LSP, Department for the Environment, Transport and Regions, 2000).

Examiner le travail des partenariats à la lumière de la mission de gouvernance locale offre la possibilité d'étudier tout un éventail d'expériences et d'échapper ainsi aux limites imposées par la sélection arbitraire de contextes institutionnels.

Méthodologie de l'étude

Cette étude vise à déterminer la contribution des partenariats et d'autres mécanismes de coopération à la réalisation d'objectifs d'intervention publique, par exemple, promouvoir la cohésion sociale et stimuler le développement économique.

A cette fin, l'étude examine l'activité des partenariats en procédant à une analyse comparative internationale de leurs principales fonctions. Conformément à la mission de gouvernance locale assignée par les partenaires, l'activité des partenariats peut se décomposer en quelques grandes tâches, exécutées par tous les partenariats quels que soit l'objectif poursuivi et la structure administrative utilisée.

L'activité des partenariats peut se décomposer comme suit :

- *Encourager la coopération.* Pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés, les partenariats encouragent tout d'abord la coopération entre les organisations engagées dans le domaine qui les préoccupe, évaluant la cohérence des différentes actions menées et proposant des solutions pour la renforcer.
- *Mener un exercice de planification stratégique.* Ensuite, les partenariats s'engagent dans un exercice de planification stratégique visant à définir des buts communs afin de mieux atteindre l'objectif d'intervention assigné.
- *Mettre en œuvre la stratégie locale.* Enfin, le partenariat met en œuvre sa stratégie : il propose ou évalue des projets, prépare des mesures spécifiques, fournit des services, etc.

Un travail d'étude sur le terrain a été effectué afin d'examiner dans le détail les activités menées et les méthodes de travail employées par les partenariats et par leurs membres. Une équipe d'experts dirigée par le Secrétaire de l'OCDE a rencontré des représentants de toutes les organisations partenaires concernées (l'État à travers les niveaux d'administration, les autorités locales et régionales, les syndicats et les organisations patronales, les ONG et les organisations communautaires) et les coordonnateurs des partenariats. La recherche et l'évaluation ont respecté des directives méthodologiques basées sur des travaux de recherche menés au niveau national et international et sur les conclusions qui se sont déga-

gées de plusieurs séminaires organisés par l'OCDE sur le développement local et les partenariats⁴. Au cours de cet exercice, ont été examinées les expériences de partenariat réalisées dans sept pays : Autriche, Belgique (Flandre), Danemark (Storstrøm), États-Unis (Illinois, Michigan et Ohio), Finlande, Irlande et Italie (Sicile).

Le chapitre 1 examine le contexte de gouvernance dans lequel s'inscrivent les partenariats et passe en revue les cadres de gestion prévus pour les partenariats. Le chapitre 2 analyse comment les partenariats contribuent à encourager la coopération entre les organisations concernées par les questions traitées. Le chapitre 3 étudie comment les exercices de planification stratégique ont permis de poursuivre les objectifs d'intervention assignés. Le chapitre 4 examine comment les partenariats ont mis en œuvre les stratégies élaborées et explique le rôle plus vaste qu'ils jouent dans la mise en œuvre des politiques. Le chapitre 5 tire des leçons et formule des recommandations, traçant les grandes lignes d'une stratégie que le gouvernement peut appliquer pour améliorer la gouvernance par le biais des partenariats. Il est suivi du résumé et de la conclusion par lesquels s'achève la partie I (Leçons à tirer de l'expérience des partenariats) de cet ouvrage. La seconde partie (chapitres 6 à 12) analyse plus en détail les expériences de partenariats menées dans les pays étudiés.

Notes

1. Parvenir à une structure d'imputabilité des résultats stricte et efficace dans un cadre décentralisé demeure néanmoins un véritable défi, comme l'atteste les résultats obtenus par plusieurs pays qui expérimentent actuellement la décentralisation (OCDE, 1999a). La multiplicité des partenaires et intermédiaires peut s'accompagner d'une dilution des responsabilités, de lacunes dans la gestion des performances et rendre difficile la conclusion d'un accord sur une structure d'imputabilité politiquement acceptable par les différents niveaux de gouvernement concernés.
2. Conférence internationale sur la décentralisation du service public de l'emploi et la gestion locale des politiques de l'emploi, Venise, 23-24 avril 1998, organisée par le ministère italien du Travail et de la Sécurité sociale et le Programme LEED de l'OCDE. Actes publiés dans OCDE (1999a).
3. La nécessité de renforcer la coordination entre la politique du marché du travail et les autres domaines d'intervention a également été exprimée à la Conférence sur les politiques du marché du travail et le service public de l'emploi : leçons à tirer du passé récent et perspectives d'avenir, Prague, 3-4 juillet 2000, organisée par le ministère tchèque du Travail et l'OCDE (OCDE, 2001a). Les objectifs de résultat fixés aux bureaux locaux du service public de l'emploi perdent souvent de leur pertinence dans un cadre d'action plus large car, par un effet de filtrage, ils favorisent les chômeurs de courte durée par rapport aux individus ayant moins de qualifications et d'expérience professionnelle.
4. Les travaux sur les partenariats permettent d'ébaucher certaines des principales conditions générales dans lesquelles les partenariats peuvent fonctionner efficacement. Premièrement, les cadres de la gestion des actions et programmes doivent être suffisamment flexibles. Le faible degré de flexibilité accordé dans la gestion du service public aux niveaux décentralisés est considéré comme un obstacle à l'adoption d'approches intersectorielles (OCDE, 1998a et Sabel & Donnell, 2001). Deuxièmement, l'engagement institutionnel, notamment du service public, est indispensable pour faire du partenariat une entité adaptée et utile, car il contribue à renforcer la confiance dans le processus et, de ce fait, abouti à une participation et une mise en commun des ressources accrues. La nécessité de cette condition a été démontrée en utilisant la théorie des jeux dynamiques, par Xavier Greffe (LEDA, 1998a). L'efficacité est assurée quand les gains tirés du partenariat sont distribués uniformément entre les partenaires, c'est-à-dire, quand chacun d'eux peut, à un faible coût, anticiper le comportement et prévoir les réactions des autres. Les fonctionnaires doivent alors prouver aux autres partenaires que leur participation est bien réelle et non de pure forme. Les partenaires sociaux (syndicats et organisations patronales) doivent assumer des responsabilités à l'échelon local au sein du partenariat et s'abstenir de protéger formellement les intérêts acquis. Troisièmement, la participation de la société civile

est indispensable pour stimuler l'innovation et l'établissement de réseaux (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1998), mais le faible degré de participation est l'un des grands points faibles des partenariats, d'après les résultats d'une comparaison entre les partenariats ruraux de huit pays (Esparcia, Moseley & Noguera, 2000). Des stratégies et objectifs clairs peuvent accroître la mobilisation (Hutchinson & Campbell, 1998 et OCDE, 1999*b*). Quatrièmement, une bonne imputabilité des résultats et la transparence dans le processus de gestion sont nécessaires pour accroître l'efficacité de l'administration et la légitimité (FEACVT, 1998 et Westholm, 2000).

Un certain nombre de séminaires et conférences préparatoires ont été organisés sur ce thème : « Décentralisation du service public de l'emploi et gestion locale des politiques de l'emploi » (Venise, avril 1998), « Dimension locale des politiques d'activation et d'insertion » (Sheffield, novembre 1998), « Local Authorities and Economic Policy » (Berlin, décembre 1998), « Forum on Finnish Partnerships » (Järvenpää, Finlande, décembre 1998). L'OCDE a aussi présenté son projet de méthodologie aux conférences de Wiesbaden (« Local Authorities and Labour Market Policy », juin 1998) organisée par la Konrad Adenauer Stiftung, et de Liège, Belgique (« Séminaire sur le développement local », novembre 1998) organisée par le FOREM.

Le contexte de gouvernance et les cadres de gestion

La mise sur pied de partenariats dans les domaines social, de l'emploi et du développement économique répond à une préoccupation liée à un double constat : 1) les résultats des politiques ne tenant que faiblement compte des conditions locales sont décevants, et 2) les contextes de gouvernance sont inadaptés aux besoins actuels.

Les gouvernements sont mieux équipés pour faciliter l'ajustement structurel de l'économie que pour combattre ses effets secondaires négatifs. Si le chômage a été en partie résorbé ces dernières années, d'autres problèmes subsistent : le chômage de longue durée, l'exclusion sociale et la pauvreté, la précarité des conditions de vie des travailleurs faiblement rémunérés, des parents célibataires et des personnes âgées, la dégradation du milieu urbain. Les piètres résultats obtenus par la mise en place d'une série de programmes nationaux de développement économique et de dispositifs d'aide à l'emploi, conjugués à la rationalisation des budgets publics, ont incité les pouvoirs publics à élargir la gamme des mécanismes d'application et à unir leurs efforts à ceux d'autres partenaires.

Les résultats décevants de l'action des pouvoirs publics ont en outre mis en lumière plusieurs points faibles des institutions et des administrations : rigidité des cadres d'intervention, avantages acquis ralentissant l'adaptation à un environnement en évolution, faible degré de coopération et de coordination entre des ministères compartimentés, absence de planification à long terme, politiques peu adaptées aux groupes ciblés, lenteur de réaction du gouvernement. Beaucoup considèrent que la résolution de ces problèmes permettra aux pouvoirs publics de s'attaquer avec plus d'efficacité aux problèmes de développement, du marché du travail et sociaux. Par exemple, coordonner le contenu des programmes de formation et les efforts déployés pour attirer les investisseurs peut être un moyen d'obtenir de meilleurs résultats dans ces deux domaines à la fois, en donnant davantage de raisons d'investir dans la région concernée et de chances de trouver un emploi après avoir suivi un programme de formation. La revitalisation urbaine est un autre domaine de synergie possible : les programmes de financement de projets de développement peuvent y être appliqués plus efficacement dans le

cadre d'une stratégie d'ensemble tenant compte des actions entreprises par d'autres acteurs comme les municipalités et les chambres de commerce. Des exemples d'actions répondant aux besoins dans ce domaine sont donnés dans OCDE (1998b).

Le contexte de gouvernance constitue la toile de fond des partenariats. Ce chapitre examine tout d'abord les principales caractéristiques institutionnelles utiles pour étudier la contribution des partenariats dans les différents domaines d'intervention publique, puis explore les cadres de gestion fixés aux partenariats.

Importance du contexte de gouvernance

Le champ d'action des partenariats est étroitement lié au contexte de gouvernance dans chaque pays. La façon dont les régions sont administrées et les politiques appliquées détermine les conditions dans lesquelles les relations entre les organismes s'établissent. Les principales caractéristiques du contexte de gouvernance, qui aident à comprendre pourquoi des organismes décident de travailler en partenariat, sont décrites ci-dessous : décentralisation, tripartisme, rôle des autorités locales, et répartition des compétences. La situation dans les sept pays étudiés est ensuite examinée.

Décentralisation. Dans plusieurs domaines, comme celui de la politique d'emploi et de la formation, l'action des pouvoirs publics a été décentralisée au niveau régional dans un certain nombre de pays récemment. La décentralisation peut permettre de tenir davantage compte des préoccupations locales dans la mise en œuvre des politiques nationales lorsque des pouvoirs sont conférés aux bureaux régionaux. En outre, il peut être demandé aux autorités élues à l'échelon régional d'assumer la responsabilité de la coordination ou du contrôle, ce qui permet une meilleure intégration des intérêts locaux dans le processus de décision. La capacité effective de tenir compte des préoccupations locales dépend aussi de la taille des régions et du degré de responsabilité de l'administration au niveau local. La prise de décision dans un cadre d'action décentralisé peut fort bien rester relativement centralisée dans les grandes régions si la plupart des décisions sont prises au niveau régional et que les bureaux locaux y sont peu associés.

Tripartisme. Dans certains pays, l'action concernant un secteur donné est conduite en coopération avec les partenaires sociaux (syndicats et patronat). Rassemblant des acteurs dont les points de vue diffèrent, les organisations tripartites offrent une tribune pour débattre des possibilités d'action et éventuellement parvenir à des accords ayant force obligatoire. Accorder dans ce contexte une certaine autonomie aux niveaux décentralisés peut faciliter la prise en compte du contexte local et la promotion de solutions concrètes (OCDE, 1996b), bien que les organismes tripartites soient souvent considérés comme des forums statiques où les avantages acquis sont préservés. Des développements survenus récemment dans certains

pays ont accru l'utilité des mécanismes tripartites dans la résolution des problèmes de coopération et de coordination, comme nous le verrons plus loin. La différence entre les partenariats locaux et les organisations tripartites s'efface parfois, ces dernières mettant en place des mécanismes visant à faire participer la société civile et étendant le champ de leur action aux domaines social et économique.

Le rôle des autorités locales. Plus proche des citoyens, l'administration locale connaît mieux en principe les préoccupations exprimées par la population locale. Les autorités locales sont souvent responsables de la fourniture de services sociaux, ainsi que d'importants éléments de la politique de développement économique, notamment en matière d'infrastructure, de développement des activités industrielles et commerciales et d'aménagement du territoire. Dans les pays où elles jouissent de pouvoirs étendus et de structures budgétaires adaptées, les autorités locales sont à même de répondre aux préoccupations locales dans la limite de leurs compétences. Par ailleurs, bien que dans maints pays une proportion considérable du budget municipal provienne d'autres niveaux de l'administration et soit affectée à des services spécifiques, le fait de disposer de ressources fiscales propres offre parfois la flexibilité nécessaire pour apporter une solution à des questions qui ne relèvent pas strictement de leur compétence.

Répartition des compétences. Si les différents domaines de responsabilité – affaires sociales, emploi, développement économique, enseignement, santé – sont gérés de façon globale et cohérente aux niveaux supérieurs de l'administration, la gouvernance aux niveaux infranationaux s'en trouve améliorée. Dans de nombreux pays, cependant, l'incompatibilité entre les différents objectifs poursuivis et entre les programmes mis en œuvre dans plusieurs secteurs a été source d'inefficacité au niveau local (FEACVT, 1998). Certains domaines, comme la politique du marché du travail, sont eux-mêmes segmentés et il existe peu de mécanismes permettant de coordonner efficacement les actions des agences relevant d'autorités de tutelle différentes. Le mode de répartition des responsabilités entre les ministères, agences et organisations tripartites, ainsi que le nombre d'organismes concernés et l'existence ou non de mécanismes de consultation, de négociation ou de contractualisation des relations ont un impact déterminant sur la gouvernance.

La situation dans les pays étudiés

Les sept pays étudiés dans cet ouvrage montrent la diversité des contextes de gouvernance, chacun d'eux présentant une combinaison unique des facteurs décrits ci-dessus.

Plusieurs pays se caractérisent par l'existence de structures de prise de décision décentralisées et par le rôle important joué par le tripartisme. En Autriche, un État fédéral, et au Danemark, les autorités régionales élues assument des responsabilités dans plusieurs domaines, comme le développement économique,

les infrastructures et l'enseignement. En ce qui concerne le marché du travail, ces pays, ainsi que la région flamande en Belgique, ont des conseils tripartites au niveau régional (ou sous-régional), au sein desquels les syndicats et les organisations patronales définissent avec le gouvernement les priorités de la zone concernée. Cependant, bien que les territoires des gouvernements régionaux et des conseils tripartites coïncident, il arrive parfois que cette répartition des responsabilités n'aboutisse pas à une coordination efficace des politiques de développement économique et du marché du travail. Des objectifs ambitieux définis au niveau national pour l'application des politiques du marché du travail, conjugués à des situations de rationalisation budgétaire, ont contribué à restreindre le champ d'action du service public de l'emploi supervisé par le conseil tripartite alors qu'une plus grande coopération en était attendue. Un renforcement de la coopération est alors jugée nécessaire aussi bien par les autorités régionales, pour mettre en place leurs projets de développement économique, et que par les autorités locales, s'agissant de la fourniture d'une assistance aux chômeurs non couverts par l'assurance-chômage (AC).

Deux types de solutions en partenariat ont été préconisées pour lever cet obstacle à une bonne gouvernance : 1) faire entrer l'organisation tripartite dans le réseau d'autres partenaires ; et 2) élargir le partenariat au sein même de l'organisation tripartite.

En Autriche, des partenariats ont été constitués afin de coordonner les efforts des principaux acteurs au niveau régional et, notamment, du conseil tripartite du marché du travail (AMS) et de l'administration régionale. Après un essai effectué en 1998 dans trois régions sur l'initiative de l'Union européenne, le gouvernement fédéral a apporté un soutien financier à toutes les régions afin d'encourager et de formaliser la coopération dans le cadre de projets spécifiques élaborés en partenariat. Grâce à ces démarches, des partenariats (appelés pactes territoriaux pour l'emploi) ont été formés dans sept régions (*Länder*) en 1999 ; depuis lors, les neuf régions de l'Autriche ont été couvertes par des partenariats. L'AMS est partie prenante dans chacun des pactes. Ces accords de partenariat visent pour l'essentiel à réinsérer les chômeurs de longue durée, même si quelques-uns concernent aussi le développement économique.

En Flandre la solution adoptée a consisté à étendre la structure des organisations tripartites, les comités sous-régionaux pour l'emploi (STC), et à élargir leur champ d'action. Déjà chargés de la planification de la politique du marché du travail (principalement à l'intention des chômeurs inscrits à l'AC), ces comités se sont vus assigner la mission de répondre aux besoins des groupes défavorisés. La réforme flamande de 1998 a en outre permis de renforcer le rôle joué par ces conseils dans le paysage institutionnel sous-régional, en les redimensionnant et en leur accordant une plus grande autonomie vis-à-vis du service public de l'emploi (VDAB). Une autre initiative visant à encourager la coopération au niveau

sous-régional (dans un cadre d'activités relativement plus vaste qui inclut notamment le développement économique), les plates-formes de district (*Streekplatformen*) lancées en 1995, est elle aussi examinée dans cette étude.

Une approche analogue à celle de la Flandre a été adoptée par les États-Unis, où les diverses politiques d'emploi soutenues au niveau fédéral ou des états étaient habituellement peu coordonnées. Il y a peu de temps encore, des conseils tripartites (les conseils d'industrie privée, *private industry councils*) conseillaient les services publics sur les besoins en main-d'œuvre qualifiée des entreprises au niveau sous-régional (zone de prestation de services, *service delivery area*). En 1998, le gouvernement fédéral a proposé de renforcer ces organismes et d'élargir leur champ d'activités. Les nouveaux conseils de perfectionnement de la main-d'œuvre (*workforce investment boards*, WIB) sont ainsi chargés de coordonner toutes les mesures visant le marché du travail ainsi que des programmes éducatifs et sociaux, notamment ceux destinés aux jeunes et à d'autres groupes de la population.

Le Danemark a concilié ces deux approches. En 1994, la réforme du service public de l'emploi a donné naissance à une organisation tripartite régionale (le conseil régional du marché du travail, RAR), qui est devenue l'un des acteurs les plus influents dans le domaine de l'emploi et du développement économique. Des responsables politiques des administrations régionales, des maires, des présidents de syndicats et d'organisations patronales sont membres du conseil d'administration, au sein duquel de nombreuses questions sont discutées. Pour certaines questions d'ordre économique, il est même accordé au RAR préséance sur les autorités locales et régionales. Ce rôle prépondérant a permis au conseil de prendre en compte certaines des préoccupations des municipalités et du gouvernement régional concernant les chômeurs non indemnisés et d'autres dossiers économiques. Des relations de coopération établies avec d'autres organismes au niveau régional ont par ailleurs placé le conseil tripartite au cœur d'un dense réseau formé d'institutions économiques et d'instituts de formation.

Un manque de coordination entre les différents services publics (et le conseil tripartite responsable de la politique du marché du travail, FÁS) a aussi été observé en Irlande, et désigné comme l'un des facteurs expliquant l'assistance insuffisante fournie aux chômeurs de longue durée et aux groupes défavorisés. Mais d'autres facteurs, comme la relative centralisation de l'administration, ont aussi contribué à cette situation. Abstraction faite des élections au niveau national, les représentants politiques sont élus au niveau des comtés, c'est-à-dire au sein des 29 conseils de comté (*county councils*) et des cinq conseils de circonscription urbaine (*borough corporations*), qui couvrent des groupes de petites villes et districts urbains. Les autorités de comtés et de circonscriptions urbaines ne jouissent que de pouvoirs très limités, principalement liés à l'aménagement du territoire et aux infrastructures. Les carences de la démocratie représentative, la compartimentalisation des services publics, et la faible étendue des pouvoirs accordés

aux autorités locales ont ainsi été les principaux facteurs à l'origine de la création de partenariats dans les zones défavorisées. Diverses initiatives ont été prises à cet égard, dont la formation des partenariats locaux évoquée dans l'introduction. Menés généralement par des organisations communautaires et des associations bénévoles connaissant bien les problèmes des groupes défavorisés, ces partenariats, qui se sont développés grâce à une série de programmes de développement cofinancés par l'État irlandais et l'UE, ont survécu à plusieurs réformes.

En Finlande, une situation très différente a donné naissance à des partenariats à vocation similaire. La grave récession du début des années 90 a provoqué une importante baisse de la demande de main-d'œuvre. Le passage d'une situation de quasi plein emploi à un fort chômage a incité à trouver de nouveaux moyens d'atténuer les tensions sur le marché du travail. S'inspirant de l'initiative irlandaise, le ministère du Travail a lancé un programme de partenariat en 1996. Partiellement financé par l'UE, ce programme fournit les ressources nécessaires à 26 organisations de partenariat, auxquelles se sont ajoutés 10 partenariats constitués spontanément, et dont le financement est assuré par diverses sources locales et nationales. Contrairement aux autorités locales irlandaises, les autorités locales finlandaises jouissent de compétences étendues et d'une grande autonomie. Elles sont pour l'essentiel responsables de l'enseignement, de la protection sociale, des services de santé, de l'environnement et des infrastructures, et elles lèvent leurs propres impôts et reçoivent des subventions de l'État ainsi que d'autres aides. La décentralisation des systèmes administratifs dont bénéficient les services publics favorise une forte autonomie des pouvoirs locaux. Les municipalités, qui assument une partie du fardeau qu'est le chômage de longue durée, ont souvent pris l'initiative de constituer des partenariats dans le cadre offert par l'État.

Souvent déçues par les efforts déployés en matière de développement économique dans le sud du pays et par l'insuffisance de la coordination entre les différents services publics, les municipalités italiennes ont réagi de façon analogue. En Sicile, où le statut de « région autonome » a donné aux autorités régionales une plus grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques, le manque de coordination verticale et d'efficacité des services publics est l'une des principales causes des médiocres résultats obtenus par les politiques de développement économique. Aussi, lorsque le gouvernement a proposé d'allouer de nouveaux fonds pour le développement économique par l'intermédiaire de partenariats, les municipalités ont vu tout l'intérêt de la coopération, prêté leur concours et fourni les bases nécessaires aux différentes vagues de pactes territoriaux lancés depuis 1996. Aujourd'hui, les partenariats élaborent des stratégies locales dans le cadre national plus large de la planification en partenariat (*programmazione negoziata*), processus participatif visant à accroître l'efficacité des politiques de développement économique en renforçant leur cohérence sur le plan territorial et à travers les paliers administratifs (voir encadré 1).

Encadré 1. **La *programmazione negoziata*, ou planification en partenariat**

La façon de formuler la politique du développement économique du sud de l'Italie a été profondément modifiée dans les années 90 après l'échec de décennies d'intervention. Un nouveau concept, exigeant une approche plus ascendante (*bottom-up*) du développement économique, a été inscrit dans la législation en 1996 : la *programmazione negoziata*, ou planification en partenariat. Ce changement d'approche a aussi été favorisé par des initiatives locales. Dès 1993, plusieurs processus de coopération, comme l'« accord local de développement » signé dans la province sicilienne de Caltanissetta, ont fait apparaître la nécessité de faire prendre de nouvelles directions à l'élaboration de la politique pour le sud du pays.

La planification en partenariat est une stratégie institutionnelle dont le but est d'harmoniser les interventions économiques des acteurs publics et privés sur le territoire. Elle exige que la politique publique identifie les priorités stratégiques des zones locales et régionales, sélectionne les interventions assurant une mise en œuvre cohérente de la politique, mette à disposition les ressources nécessaires et établisse un calendrier approprié pour atteindre les objectifs à travers les niveaux territoriaux. Une approche participative est adoptée afin de convier tous les intéressés à déterminer les priorités locales et de tenir compte de leurs préoccupations pour que l'intervention commune ait un impact optimal.

La planification en partenariat s'appuie sur plusieurs instruments. L'accord institutionnel (*intesa istituzionale di programma*) prévoit des programmes d'initiatives pluriannuels, qui permettent aux régions d'orienter l'investissement public vers les projets prioritaires. Un accord de programme cadre (*accordo di programma quadro*) spécifie les conditions d'exécution de cette intervention et le rôle du gouvernement central, de la région, des autorités locales et du secteur privé.

Au niveau local, les instruments utilisés comprennent les pactes territoriaux (*patti territoriali*) et les contrats de zone (*contratti d'area*), qui encouragent les acteurs locaux à coopérer, définissent les priorités locales, coordonnent les investissements publics et privés et stimulent le développement économique. Dans le cadre des pactes territoriaux, des investissements (financés à 30 % par le secteur privé) sont réalisés en faveur du développement de l'activité économique (industrie, agro-industrie, services et tourisme) et des infrastructures. Une version légèrement différente, soutenue par l'UE (pactes territoriaux pour l'emploi), est également utilisée en Italie (et dans d'autres pays) et permet d'étendre le champ d'action au domaine social et au marché du travail. Les contrats de zone concernent des régions présélectionnées, en restructuration industrielle et subissant une baisse d'emploi considérable. Ils favorisent l'investissement par un large recours aux fonds publics et la signature d'accords locaux sur la prise de mesures administratives exceptionnelles.

Source : OCDE (2001*b*) et chapitre 8 par A. Melo.

L'étendue géographique des partenariats

Différentes combinaisons de facteurs institutionnels ont ainsi donné naissance à divers modèles de partenariat et renouvelé ceux des organisations tripartites. Une typologie des partenariats n'en est pas requise pour autant dans cette étude car, pour garantir la cohérence de l'analyse, les partenariats sont comparés sur la base des fonctions qu'ils assument. Leurs différences institutionnelles (champ d'action, composition) sont simplement mises en évidence lorsqu'elles peuvent s'avérer utiles à l'analyse d'une question déterminée.

Il existe toutefois un plan sur lequel une différenciation peut sembler cruciale dans l'analyse des fonctions des partenariats : leur étendue géographique. Les partenariats couvrent des territoires géographiques de superficies très diverses. Certains partenariats et certaines organisations tripartites couvrent le territoire des plus grandes unités administratives d'un pays, souvent dénommé « régions » dans la présente étude. Dans la majorité des cas, cependant, les partenariats couvrent une superficie moins importante, correspondant à des groupes de municipalités, et, parfois, à une seule municipalité, le terme « local » étant alors le plus approprié. Le terme « sous-régional » est également employé. Il désigne des zones géographiques plus petites que les plus grandes unités régionales. Comparé au niveau régional, le niveau sous-régional présente souvent un degré d'homogénéité économique supérieur et offre de plus grandes possibilités d'établir des relations de coopération entre les acteurs locaux.

Bien qu'établir une distinction entre ce qui est local, sous-régional, régional et central (national) rende l'analyse plus précise, ces termes peuvent être parfois trompeurs. D'abord, la dimension des régions et des sous-régions est en rapport avec la superficie du pays. Par exemple, les régions du Danemark peuvent être comparées à des sous-régions des États-Unis correspondant aux comtés mais non à des régions correspondant aux états. Ensuite, le niveau sous-régional est un vaste espace qui comprend souvent plusieurs niveaux utilisés à des fins administratives ou de coordination. En Belgique, la région flamande comprend, au niveau sous-régional, un niveau administratif, les provinces, et deux niveaux de coordination, où les comités sous-régionaux pour l'emploi officient et, à moins grande échelle, les plates-formes de district. Dans plusieurs pays, les municipalités se regroupent, ajoutant leur propre niveau de coordination ; c'est le cas en France des différents types de communautés de communes.

La taille des municipalités a aussi une incidence sur l'étendue des niveaux sous-régionaux. En Italie, les communes, qui peuvent être très petites, sont le premier niveau de démocratie représentative alors qu'en Irlande, ce sont les comtés, niveau plutôt sous-régional, et les grandes villes. De surcroît, la densité de la population varie d'une zone urbaine et d'une zone rurale à l'autre, jetant une lumière différente sur la différenciation géographique. En conséquence,

même lorsqu'il est possible de l'établir, la distinction entre partenariat local et partenariat régional doit être utilisée avec prudence.

Les cadres de gestion

L'aperçu général des différents contextes de gouvernance donné ci-dessus confirme que les principales tâches accomplies par les partenariats pour s'acquitter de leur mission de gouvernance locale (exposée dans l'introduction) sont : stimuler la coopération entre les organisations responsables de l'élaboration des politiques dans les secteurs appropriés ; encourager la coordination des actions, notamment à travers la planification stratégique ; et aider à adapter les mesures au contexte local et à répondre aux besoins locaux dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie adoptée.

En outre, la mission des partenariats comprend normalement un objectif d'intervention publique car, dans le cadre du partenariat, il a été demandé aux organisations partenaires de poursuivre ensemble un but d'intérêt commun. Cet objectif est très souvent : 1) favoriser le développement économique durable ; ou 2) réduire le chômage ; ou 3) combattre l'exclusion sociale et la pauvreté. Cette assignation est compatible avec les cadres d'intervention plus larges instaurés par les gouvernements, dans lesquels les partenariats sont un instrument de mise en œuvre (par exemple, le Programme opérationnel de développement local, urbain et régional en Irlande qui, grâce à des fonds émanant du gouvernement et de l'UE, a financé des activités réalisées par des partenariats en 1994-1999). La poursuite d'un objectif d'intervention publique est également une constante de l'activité des organisations tripartites, qui ont souvent pour mandat d'assurer l'efficacité du marché du travail.

Assigner aux partenariats une mission de politique générale a eu pour conséquence de les faire davantage ressembler aux organismes publics. Les gouvernements ont en effet élaboré des cadres de gestion destinés à faciliter la tâche des partenariats en les dotant d'une structure administrative, de moyens financiers et de mécanismes d'évaluation. Cette section étudie le cadre de gestion des partenariats.

La structure administrative

Un partenariat peut consister en un petit groupe composé des principales organisations locales (comme les autorités locales, les grands services publics, les partenaires sociaux) ou s'étendre aux entreprises privées, aux établissements d'enseignement, aux prestataires de soins de santé, et à d'autres entités. En Finlande, un partenariat peut réunir jusqu'à 50 organisations. Pour répondre aux différents degrés de soutien au partenariat et de participation des partenaires,

plusieurs types de structures administratives ont été expérimentées, faisant des partenariats des entités à « géométrie variable ».

Le conseil d'administration est le principal organe administratif des partenariats. Rassemblant les organisations les plus concernées, il se réunit plusieurs fois par an et prend les grandes décisions. Un comité de gestion plus restreint se réunit généralement environ tous les mois afin de contrôler les opérations et définir les orientations. Une plate-forme plus étendue existe parfois. Elle rassemble les membres du conseil et les responsables concernés par des projets entrant dans le cadre du partenariat, ainsi que d'autres organisations et individus apportant leur soutien. Les réunions de cette plate-forme, qui peuvent se tenir une fois l'an, permettent une discussion générale sur des questions liées aux actions et aux projets.

Les groupes de travail sont un autre élément important de la structure administrative des partenariats. Dans les régions où l'action des partenariats a couvert plusieurs domaines, la constitution de groupes de travail a permis de rassembler efficacement les compétences nécessaires au niveau local pour évaluer les besoins et proposer des réponses adaptées. En Irlande, les partenariats favorisant l'insertion sociale des groupes défavorisés ont généralement mis sur pied une demi-douzaine de groupes de travail chargés de thèmes spécifiques (enseignement et formation, services à l'intention des chômeurs, garde des enfants, soutien à la communauté, création d'entreprises, environnement et infrastructures, par exemple).

Les membres

Les organisations contribuant le plus à l'action du partenariat ont généralement un siège au conseil d'administration. Elles sont désignées sous le terme « organisations partenaires », ou « membres », même si comme indiqué ci-dessus, le partenariat peut être soutenu à la fois par un nombre plus important d'entités.

Les principes d'équité et d'« inclusivité » gouvernent la composition des partenariats.

S'inspirant des conseils tripartites du marché du travail, qui attribuent formellement un nombre égal de sièges au gouvernement, aux syndicats et aux organisations patronales, les partenariats se sont efforcés de distribuer équitablement les rôles à jouer dans la prise de décision. Il a été tout particulièrement important de respecter ce principe pour assurer une bonne imputabilité des résultats et la légitimité des décisions prises par les partenariats dans les pays où les fonds destinés à l'exécution de programmes et d'activités spécifiques ont été alloués directement aux partenariats. En Irlande, par exemple, une attention toute particulière a été accordée à cette question. Les règles adoptées au niveau national dans ce pays imposent une structure associant les secteurs suivants : 1) gouvernement (services publics nationaux et, depuis 1999, autorités locales) ; 2) partenaires

sociaux (syndicats et organisations patronales) ; et 3) organisations communautaires et secteur associatif. Une certaine marge de manœuvre a été prévue pour que la composition définitive du conseil soit adaptée au contexte local, à condition qu'aucun secteur ne détienne la majorité des sièges. Les partenaires locaux décident eux-mêmes de la composition définitive.

Le principe d'inclusivité l'emporte parfois sur celui d'équité, notamment quand la prise de décision locale doit tenir compte d'une grande diversité de préoccupations différentes. Aux États-Unis, les conseils responsables de la mise en œuvre de la politique du marché du travail (les conseils de perfectionnement de la main-d'œuvre) gèrent aussi les politiques d'assistance sociale, d'enseignement et de la formation professionnelle. Sous réserve que 51 pour cent des sièges soient attribués au secteur privé, divers secteurs peuvent être représentés, comprenant les services publics, l'enseignement, le développement économique, les salariés, la collectivité, les étudiants et les parents.

Quand les partenariats traitent d'une question intéressant spécifiquement les municipalités, il est souvent jugé utile que toutes les municipalités partenaires soient représentées, même quand cela va à l'encontre du principe d'équité. En Flandre (plates-formes de district) et en Italie (pactes territoriaux), les municipalités sont souvent plus nombreuses que les autres partenaires. Un cas extrême a été observé dans une région de la Finlande (Keski-Uusimaa), où le conseil d'administration était exclusivement composé de représentants des trois municipalités partenaires.

En général, cependant, les organisations de partenariat auxquelles les bailleurs de fonds accordent une certaine latitude dans la composition des conseils se sont efforcées de concilier les principes d'équité et d'inclusivité. En Italie, certains pactes territoriaux ont attribué aux partenaires sociaux un nombre de sièges égal au nombre de municipalités représentées. En Finlande, où les partenariats sont soutenus par de nombreuses organisations appartenant à des secteurs divers, un comité directeur chargé d'équilibrer le poids des différents groupes est habituellement mis sur pied. Les conseils tripartites constitués de manière traditionnelle ont été ouverts aux représentants des autorités territoriales (Danemark, Flandre) et aux prestataires privés de services de formation (Flandre).

Le degré de représentation effective de chaque secteur dépend de la proportion des sièges attribués mais aussi d'autres facteurs, comme les mécanismes de délégation utilisés par chaque secteur, la rigueur du mandat confié aux délégués et les méthodes de rapport interne utilisées au sein de chaque organisation partenaire. Ces facteurs, qui jouent un rôle déterminant dans l'efficacité, la responsabilité et la légitimité des partenariats, seront analysés tout au long de la présente étude. Il est cependant intéressant de noter ici que ces facteurs peuvent différer sensiblement d'un secteur d'action, d'un pays et d'une région à l'autre.

Par exemple, les représentants des partenaires sociaux et de l'État sont souvent désignés par leurs organisations, qui leur donnent un mandat plus ou moins précis selon l'intérêt de l'organisation. Des mécanismes de représentation faibles ont souvent eu pour corollaire une participation et un engagement médiocres.

Le caractère *ad hoc* de la représentation de la société civile et la transparence plus ou moins grande des mécanismes de représentation utilisés ont souvent suscité des préoccupations à l'endroit du degré d'imputabilité des résultats du partenariat. En Autriche, où il est depuis longtemps tenu pour établi que les partenaires sociaux représentent la société dans son ensemble, on a récemment invité des ONG à participer, sans procéder par élection, à des partenariats afin d'accroître la diversité des opinions représentées. Cette façon d'associer les ONG ne fait pas l'unanimité parmi les autres partenaires dans la mesure où, bien que la sélection opérée reflète probablement le degré d'engagement des ONG dans la région, celles-ci représentent leurs intérêts propres et non l'opinion des individus qu'elles servent. En Irlande, à l'inverse, les groupes bénévoles et les organisations communautaires élisent leurs représentants dans un souci de concilier la forte participation de ce secteur au fonctionnement des partenariats et la nécessité de garantir la légitimité de l'ensemble de la structure du partenariat.

Les conseils tripartites responsables de la mise en œuvre des politiques ont habituellement élaboré des mécanismes de représentation plus rigoureux. Au Danemark, les délégués régionaux aux conseils sont souvent de hauts responsables de leur organisation, notamment des maires et des représentants des administrations régionales et locales, ainsi que des présidents d'organisations patronales et de syndicats régionaux. Aux États-Unis, les délégués sont désignés par les élus locaux et agréés tous les ans par le gouverneur de l'état. Les représentants de l'enseignement doivent être des membres élus ou désignés du conseil de leur propre institution.

La société civile a généralement été représentée dans les organisations tripartites exclusivement par les syndicats et les organisations patronales, surtout en Europe. Cependant, des mesures ont été prises récemment afin de faire participer plus largement la population à ces organisations. Les cas observés en Belgique (groupes de travail des ONG en Flandre) et au Danemark (ateliers de travail locaux visant à faire participer la population aux exercices de planification stratégique) sont discutés dans les chapitres suivants.

Les ressources

Les organisations de partenariat sont des entités de petite taille. Les obligations qu'impliquent la gestion, la coordination et la tenue du secrétariat du conseil d'administration ont généralement été assumées par une équipe de deux à quatre personnes. La location des bureaux, les frais de personnel, administratifs

et d'équipement constituent l'essentiel des dépenses de fonctionnement, et ont souvent été financés par des aides de l'administration centrale (et de l'UE pour les États membres) pour des périodes déterminées. Les partenaires engagent parfois des consultants privés pour accomplir ces tâches. Dans la pratique, le nombre de personnes travaillant pour les partenariats a souvent été supérieur au nombre de personnes rémunérées par l'intermédiaire des principales sources de financement. Les organisations de partenariats ont bénéficié du concours du personnel détaché par des organismes publics et, en leur qualité d'organisation à but non lucratif, de subventions à l'emploi. Les partenariats participant activement à la mise en œuvre de programmes et à la fourniture de services en Irlande ont employé au total jusqu'à 30 personnes, travailleurs à temps partiel inclus (région de Clondalkin, grand Dublin).

Le personnel des organisations tripartites est généralement plus nombreux car il est chargé de mettre en œuvre les politiques actives du marché du travail et de fournir les services. Au Danemark (région de Storstrøm) et dans le Michigan (comtés de Kalamazoo et St. Joseph), une dizaine de personnes travaillent au service du conseil régional du marché du travail et à la planification des activités¹. En Flandre, les comités sous-régionaux pour l'emploi, indépendants du service public de l'emploi, ont, en moyenne, trois personnes chargées de la gestion et la planification, comme cela est le cas des partenariats, auxquelles viennent s'ajouter un ou deux fonctionnaires détachés par le SPE.

Le tableau 1 donne des exemples de coûts de fonctionnement (excluant la rémunération du personnel détaché ou d'un bénéficiaire d'une subvention à l'emploi). On peut constater que le coût annuel de fonctionnement des organisations de partenariat est relativement faible, de 86 800 euros (Belgique) à 183 500 euros (Irlande), et que celui des organisations tripartites gérant et planifiant les services de l'emploi (comme au Danemark et aux États-Unis) est plus élevé. Un bref examen de la population correspondante fait apparaître que ces coûts vont de quelques centimes d'euro par habitant dans certains pays (à savoir, l'Autriche et la Belgique), à plus d'un euro dans d'autres (pour les organisations tripartites dirigeant le SPE, ainsi qu'en Finlande et en Irlande, où les partenariats opèrent souvent dans des zones à prédominance rurale).

Dans certains pays, le coût de fonctionnement des partenariats est supporté exclusivement par les partenaires locaux, sans aucune aide de l'administration centrale. En Italie, le coût de fonctionnement de la plupart des partenariats est supporté par les organisations partenaires. S'inspirant de la démarche des organismes coopératifs, les municipalités contribuent au « capital social » du partenariat, après avoir décidé ensemble du niveau des contributions. Une partie de ce capital social est utilisée pour couvrir les dépenses de fonctionnement et pour servir de garantie à d'éventuelles opérations bancaires. Une autre méthode de financement des coûts de fonctionnement expérimentée en Italie (pour la première

Tableau I. Coûts de fonctionnement des organisations de partenariat et des organisations tripartites

Organisation	Zones	Pays	Population de la zone	Coûts de fonctionnement ¹
Pactes territoriaux pour l'emploi	Moyenne (9 unités) ²	Autriche	899 100	165 200 euros (2.3 millions ATS) ³
Comités sous-régionaux pour l'emploi	Moyenne (12 unités)	Belgique (Flandre)	493 000	157 800 euros (6.4 millions BEF)
Plates-formes de district	Moyenne partielle (14 unités) ⁴	Belgique (Flandre)	303 000	86 800 euros (3.5 millions BEF)
Conseil régional du marché du travail ⁵	Région de Storstrøm	Danemark	259 000	479 000 euros (3.6 millions DKK) ⁶
Partenariats « officiels »	Moyenne (26 unités)	Finlande	73 000	101 000 euros (600 000 FIM) ⁷
Partenariats locaux	Moyenne (38 unités)	Irlande	50 000	183 500 euros (144 500 IR£) ⁷
Pactes territoriaux financés par l'État italien	Estimation (7 unités)	Italie (Sicile)	120 000	80 000-100 000 euros (150-200 millions ITL)
Conseil de perfectionnement de la main-d'œuvre ⁵	Comtés de Kalamazoo et St. Joseph	États-Unis (Michigan)	291 000	420 000 \$US (457 000 euros)

1. Estimation du coût de gestion, de coordination des activités, de contrôle, d'évaluation, du secrétariat du conseil d'administration, des relations publiques. Les estimations s'entendent par unité et par an (pour l'année 2000 sauf indication contraire).

2. Deux unités étaient en train d'être mises sur pied en 2000.

3. Sur la base des fonds sollicités pour 2000 auprès de l'administration centrale. Les organisations recevant un soutien d'autres sources peuvent affecter ces fonds au financement d'autres activités, comme les études de faisabilité de projets locaux.

4. Trois des 17 plates-formes n'ont généré aucun coût de fonctionnement en 2000.

5. Organisation tripartite chargée de la mise en œuvre de la politique active du marché du travail (dirige le service public de l'emploi).

6. Coûts de fonctionnement de la division régionale de la politique du marché du travail, comprenant les services fournis au conseil du marché du travail et le suivi du marché régional du travail.

7. Moyenne annuelle calculée sur la période 1997-1999.

Source : Administrations nationales.

fois dans la région sicilienne de Le Madonie) a consisté en l'appropriation par le partenariat de un pour cent des fonds alloués à chaque activité et projet réalisé dans le cadre du partenariat ou soutenu par ce dernier. Le capital de départ permettant de constituer le partenariat a été apporté à l'origine par les municipalités.

Dans d'autres pays également (Belgique, Finlande, États-Unis), des partenariats ont réussi à fonctionner uniquement grâce à des subventions locales, accordées généralement par les municipalités (notamment quand l'action est centrée sur le développement économique) et le bureau régional du service public de l'emploi. Par exemple, le partenariat formé dans la municipalité de Sipoo (Finlande),

sur l'initiative des acteurs locaux, s'est financé auprès du Centre pour l'emploi et le développement économique², le principal bailleur de fonds, de la municipalité et de la commune, ainsi qu'auprès d'autres sources.

En ce qui concerne les projets et activités, la plupart des partenariats ont été dotés d'un budget spécifique pour mettre en œuvre la stratégie locale approuvée, sur la base des critères prévus dans les dispositifs de financement de l'administration centrale (et de l'UE pour les États membres). Les Fonds structurels européens ont privilégié les projets conçus dans un cadre partenarial pour l'allocation de fonds en faveur du développement économique et de l'emploi, ce qui a considérablement stimulé la formation de partenariats.

Des fonds sont également levés auprès de sources de financement très diverses, privées ou publiques. En Irlande, la recherche de financement a permis à plusieurs partenariats de disposer de fonds deux fois plus importants que ceux mis à disposition par les principales sources. De surcroît, certains gouvernements accordent des dotations spéciales pour la réalisation d'activités spécifiques. Par exemple, le ministère irlandais des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi a financé de 1995 à 1999 la mise sur pied par les partenariats d'un réseau de service local de l'emploi. Aux États-Unis, les conseils de perfectionnement de la main-d'œuvre gèrent jusqu'à 26 dispositifs différents, financés au niveau des états ou fédéral.

La coordination et l'évaluation

La coordination est reconnue depuis longtemps comme indispensable à un développement et une gestion efficace des activités par les organisations de partenariat (OCDE, 1996a). La plupart des partenariats s'inscrivent dans le cadre d'un processus horizontal de coopération. Les unités centrales de coordination et d'assistance font partie de l'administration publique (par exemple, de l'agence nationale du marché du travail dans le cas des conseils tripartites), d'une association de municipalités (c'est le cas en Finlande), ou d'une organisation indépendante, comme ADM (*Area Development Management Ltd*) en Irlande et le Centre pour l'innovation sociale (*Zentrum für Soziale Innovation*) en Autriche. Ces unités assurent aussi une coordination verticale, ce qui facilite les échanges d'informations entre le niveau central et les partenariats, diffusant les propositions de réforme et faisant connaître les initiatives couronnées de succès. Elles jouent un rôle essentiel dans la poursuite des objectifs de gouvernance des partenariats car le renforcement de la coopération entre les services publics nécessite parfois d'adapter les institutions et l'administration à la lumière des enseignements tirés des expériences de partenariats.

Ces unités de coordination ont également participé à l'analyse des stratégies locales, à l'allocation des fonds et au suivi de la performance et des dépenses. Les performances sont généralement mesurées en fonction des objectifs fixés.

Ces derniers sont formulés en termes de résultats chiffrés à obtenir dans divers domaines d'action (baisse du nombre de chômeurs, réduction du pourcentage de chômeurs de longue durée, nombre d'entreprises créées, par exemple), conformément aux règles en matière d'imputabilité définies par les bailleurs de fonds. Le fonctionnement des systèmes de gestion des performances est souvent facilité par une définition d'objectifs généraux (concernant l'emploi, l'éducation, le développement de l'activité économique, par exemple) commune à toutes les régions. Pour chaque objectif général, le montant précis des fonds alloués varie d'une zone à l'autre en fonction des priorités fixées au niveau local et, parfois, des résultats obtenus dans le passé.

Les améliorations apportées en matière de gouvernance par les partenariats ont rarement fait l'objet d'évaluation. Dans quelques cas, les partenariats ont entrepris de mesurer eux-mêmes leurs résultats en la matière, en plus des contrôles prévus dans les programmes de financement. En Finlande, par exemple, on s'est efforcé de mesurer et de contrôler le renforcement de la coopération et de la coordination entre les agences, et le degré de participation du secteur privé (région de Iisalmi). Des évaluations effectuées pour l'ensemble du pays ont en outre eu pour objectif de mettre en lumière l'amélioration de la coopération entre les secteurs, la participation croissante des groupes défavorisés et de la société civile en général aux processus de prise de décision.

En résumé, les caractéristiques des partenariats sont celles d'organisations dynamiques et flexibles : effectifs de taille modeste, mandat de courte durée, nécessité de lever des fonds. Certaines de ces caractéristiques sont aussi celles des organisations tripartites étudiées, que les récentes réformes ont redynamisées.

En tant qu'organisations financées sur fonds publics, les partenariats ont poursuivi des objectifs d'intervention publique et les résultats qu'elles ont obtenus ont été mesurés au regard des objectifs fixés. Cependant, les partenariats ont aussi été constitués pour remédier aux inefficacités en matière de gouvernance ; le souci de coordonner les politiques et de les adapter aux conditions locales a été leur principale raison d'être, comme on le verra dans le chapitre suivant sur les mesures encourageant la coopération. Cela dit, les améliorations en matière de gouvernance n'ont pas fait partie des aspects couverts par les systèmes de gestion des performances des partenariats.

Les trois chapitres suivants examinent l'action accomplie par les partenariats. Le chapitre 2 montre comment les partenariats ont renforcé la coopération entre les organisations. Le chapitre 3 analyse les résultats des exercices de planification stratégique réalisés en partenariat. Le chapitre 4 cherche à établir comment les partenariats ont contribué à adapter les mesures au contexte local et à répondre aux besoins non satisfaits en mettant en œuvre la stratégie élaborée à ces fins.

Notes

1. Le nombre total de personnes chargées de la gestion et des prestations de services, bureaux locaux inclus, est respectivement de 127 et 135 à Storstrøm et à Kalamazoo/St. Joseph. Ce dernier chiffre comprend 31 bénévoles.
2. Les 15 Centres pour l'emploi et le développement économique rassemblent dans les mêmes locaux les bureaux administratifs régionaux du ministère du Travail, du ministère du Commerce et de l'Industrie et du ministère de l'Agriculture et des Forêts.

Chapitre 2

Encourager la coopération

Les gouvernements ont clairement affirmé que c'est principalement en coordonnant la mise en œuvre des politiques existantes et en assurant une plus grande cohérence dans les actions menées par les différents acteurs que les partenariats doivent apporter une réponse aux problèmes traités. En conséquence, les partenariats se sont tout particulièrement attachés à encourager la coopération entre les principales organisations visées par les objectifs d'intervention assignés.

Pour renforcer la coopération, les partenariats analysés dans cette étude ont examiné : 1) les problèmes auxquels sont confrontés la région et leurs causes ; et 2) la façon dont les ressources des partenaires sont affectées aux programmes et activités correspondant. Pour favoriser la coopération, les partenaires ont dû mettre en commun les informations sur la situation existante et discuter du degré de priorité accordé aux problèmes en question. Il leur a en outre été nécessaire de partager des informations sur les activités et les programmes qu'ils mettent en œuvre, parfois au moyen de mécanismes permettant par des échanges réguliers d'actualiser l'information.

Deux résultats concrets des efforts déployés par les partenariats pour encourager la coopération sont présentés et évalués dans le présent chapitre. Premièrement, les partenariats ont renforcé la cohésion au sein des secteurs partenaires et, deuxièmement, ils ont fourni une interface facilitant la coordination des actions entre grandes institutions. Un des obstacles fréquents à une bonne gouvernance, la coopération déséquilibrée, est également examiné, et un modèle tripartite qui permet d'éviter cette difficulté est analysé. Enfin, ce chapitre étudie certains des problèmes que posent la formation de larges partenariats et la promotion d'une approche intégrée de la formulation des politiques.

La cohésion au sein des secteurs

L'expérience montre que les partenariats ont renforcé la cohésion entre les organisations. Cet effet de cohésion s'observe surtout entre organisations d'un même secteur et, notamment, entre les municipalités. En Autriche, en Finlande et

en Italie, les observateurs s'accordent à penser que les partenariats ont eu un impact sensible sur la coopération entre les autorités locales au sein des sous-régions. En Sicile, où les municipalités sont les principaux partenaires aux pactes territoriaux, la cohésion est telle que ces dernières sont souvent unanimes à transformer le secrétariat du partenariat en organisme à part entière chargé du développement économique dans leurs juridictions territoriales.

L'établissement de relations de coopération entre les municipalités a souvent été impulsé par la mise à disposition par le gouvernement (et l'UE) de fonds destinés aux activités et projets planifiés et exécutés en partenariat. Comparées au budget que les municipalités consacrent aux activités apparentées, ces ressources offertes dans le cadre de partenariats se sont parfois révélées considérables. C'est le cas en Italie, où le gouvernement a stimulé la coopération entre les municipalités en les associant à la mise en œuvre de toute la politique de développement économique du sud dans le cadre de la planification en partenariat (voir chapitre 1, encadré 1).

D'autres facteurs (qui seront détaillés au chapitre 3) ont aussi contribué à renforcer la cohésion en Italie : l'espoir de résultats concrets dans une période de temps raisonnablement courte (un, deux ans), la visibilité du rôle joué collectivement par les municipalités dans les investissements réalisés par les partenariats et la latitude accordée pour définir les critères d'allocation des fonds pour les projets sont autant de facteurs qui ont incité les municipalités à coopérer entre elles.

La coopération entre les municipalités est souvent un phénomène nouveau dans le domaine du développement économique. Les municipalités voisines les unes des autres coopèrent habituellement afin de fournir différents services pour lesquels des économies d'échelle peuvent être réalisées. Par exemple, le transport public et la gestion des déchets peuvent être assurés plus efficacement et à un moindre coût par des groupes de municipalités qu'individuellement. En revanche, il est rare que des municipalités gèrent ensemble des activités visant à stimuler le développement économique et l'emploi. La faiblesse des ressources disponibles pour des activités communes et la concurrence souvent vive entre les municipalités en matière d'attraction des investissements n'ont guère incité à co-investir dans des projets de coopération dont les résultats seraient des plus incertains.

La mesure dans laquelle les municipalités sont décidées à coopérer en Italie est reflétée par le soutien financier qu'elles apportent aux partenariats. Dans la plupart des partenariats (pactes territoriaux soutenus par le gouvernement italien), 30 pour cent des fonds nécessaires à la réalisation de chaque projet doivent être levés auprès de sources privées. En outre, les partenaires doivent supporter eux-mêmes le coût de fonctionnement de l'organisation. Les municipalités ont

fourni une part importante des ressources requises, prenant notamment en charge les dépenses de fonctionnement.

Un effet de cohésion similaire, des partenariats sur les municipalités et des organisations tripartites du marché du travail sur les partenaires sociaux, a été constaté. Un recul du tripartisme a été observé dans les années 90 dans les pays où le chômage est monté à des niveaux exceptionnels et il a mis en évidence des divergences d'opinion quant aux mesures les plus appropriées à prendre. En Suède, par exemple, le patronat s'est retiré du conseil national. Aux niveaux local et régional, cependant, les débats sont souvent centrés sur des questions plus concrètes et aboutissent à des accords constructifs (OCDE, 1996*b*). Également, une autonomie significative accordée dans la gestion de ressources financières considérables peut être un facteur décisif dans la volonté des partenaires sociaux de coopérer activement. C'est le cas au Danemark, où les partenaires sociaux jouent un rôle prédominant dans la gestion des programmes du marché du travail au niveau régional. Les organisations patronales et les syndicats ont bien compris la nécessité de s'entendre sur les principales questions, leurs membres étant les premiers à profiter d'une gestion efficace des ressources financières affectées aux politiques actives du marché du travail.

Mais une plus grande cohésion au sein d'un secteur n'a pas nécessairement pour corollaire un renforcement de la coopération entre les secteurs. En ce qui concerne le tripartisme, les accords qui répondent aux intérêts des partenaires sociaux laissent parfois peu de place aux préoccupations d'autres groupes et aboutissent à des incohérences entre l'allocation des ressources et les besoins locaux exprimés d'un point de vue plus général. La réinsertion sur le marché du travail des personnes défavorisées est un exemple de préoccupation locale à laquelle les conseils du marché du travail peuvent ne pas prêter suffisamment attention. Dans les pays d'Europe du Nord, les politiques actives du marché du travail gérées par le service public de l'emploi, dont peuvent bénéficier les membres des syndicats et les chômeurs ayant droit aux indemnités d'assurance-chômage, sont souvent nettement dissociées des prestations d'assistance sociale ouvertes à d'autres groupes de bénéficiaires, comme les jeunes et les chômeurs de longue durée. Ces derniers services sont fréquemment fournis par des autorités locales qui disposent de moindres ressources pour s'acquitter de leur tâche et n'ont aucun rôle à jouer dans la coordination des politiques actives du marché du travail. Les organisations patronales sont souvent favorables à cette séparation des responsabilités car leurs besoins sont satisfaits au sein d'un système qui fournit une main-d'œuvre suffisamment formée et expérimentée pour occuper les postes vacants.

En dépit de ces difficultés, des faits indiquent que la cohésion au sein d'un secteur peut être un premier pas vers une coopération intersectorielle efficace.

Au Danemark, des représentants officiels locaux et régionaux sont devenus membres du conseil d'organisations tripartites à la suite de la réforme de 1994 du SPE, conférant ainsi un certain poids aux questions locales, notamment à celles concernant les personnes ayant peu d'expérience professionnelle, et ouvrant la voie à un équilibre des intérêts comme nous le verrons plus loin. En Flandre, il a été demandé aux conseils tripartites du marché du travail de répondre aussi aux besoins des groupes défavorisés, ce qui a eu un effet positif sur la coopération avec les organisations communautaires et les municipalités. En Sicile, les municipalités ont compris qu'elles avaient la possibilité de sensibiliser davantage l'administration régionale aux préoccupations locales. Par le biais de nombreuses concertations avec les acteurs locaux, l'administration régionale a élaboré un plan de développement de la région, intégré et à long terme (2000-2006), pour lequel les municipalités, dans le cadre de partenariats, ont fourni des éléments fondés sur les préoccupations locales (en matière de développement économique, d'infrastructures et de formation).

La dynamique de la coopération au sein des partenariats, sous l'effet de laquelle la cohésion est renforcée à l'intérieur d'un secteur puis aboutit à l'instauration de meilleures relations avec les acteurs d'autres secteurs, est parfois désignée par l'expression « constitution de capital social ». Certains partenariats, d'ailleurs, ont explicitement pour mission de contribuer à la constitution d'un capital social local. Le capital social peut toutefois être considéré à la fois comme un résultat et un facteur explicatif de l'efficacité du partenariat. En effet, si les partenariats s'efforcent de favoriser la confiance entre les partenaires, un contexte donné où la confiance prédomine peut être propice à l'instauration de relations fonctionnelles efficaces (voir encadré 2).

L'établissement de liens solides entre les secteurs est un défi majeur pour les partenariats, comme en témoigne l'expérience irlandaise. En Irlande aussi, les partenariats ont eu un important effet positif sur la cohésion, plus précisément au sein du secteur communautaire et associatif, d'ordinaire peu structuré. Les partenariats ont permis de concilier les différents points de vue exprimés dans ce secteur et leur ont fourni une tribune, ce qui a permis de donner plus de poids aux arguments de la collectivité dans les discussions avec les représentants des services publics sur la façon d'améliorer l'efficacité des programmes mis en œuvre.

Dans ce pays, cependant, la qualité de la coopération entre le secteur communautaire et associatif et les services publics reste sujette à controverse. Les employés des services publics ont souvent été quelque peu inquiets à l'idée d'échanger des informations et d'entreprendre des activités en commun avec des groupes communautaires et des ONG, bien que le gouvernement ait montré sa volonté de faire davantage participer la société civile au débat public. Cela pose la question de savoir comment mettre en place un instrument

Encadré 2. Le capital social

D'après la définition donnée par une étude récente de l'OCDE (2001c), le capital social correspond « à des réseaux ainsi qu'à des normes, valeurs et convictions communes qui facilitent la coopération au sein des groupes et entre ces derniers ». Les réseaux renvoient au comportement objectif d'acteurs qui mènent une activité en association. Les normes, valeurs et convictions communes renvoient aux dispositions et attitudes subjectives des individus et des groupes ainsi qu'aux sanctions et règles qui régissent les comportements. Des normes et valeurs partagées permettent aux individus de communiquer entre eux et d'interpréter les expériences communes ainsi que les divergences. Des interprétations et des systèmes de valeurs à la fois différents et communs peuvent coexister sans nécessairement compromettre la coopération s'il y a un climat de tolérance. Le dialogue et la compréhension mutuelle fondés sur la tolérance d'autres cultures sont des aspects essentiels de la cohésion sociale et contribuent à étayer le capital social.

Habituellement, l'idée de capital social est associée aux relations qui existent dans la société civile. Le capital social se constitue dans les familles, les communautés locales, les voisinages, les associations bénévoles et les entreprises. Mais les relations de confiance et les réseaux font aussi intervenir les institutions et organisations publiques. La gouvernance publique basée sur une mission d'assistance, de responsabilité et de transparence publiques fournit un socle sur lequel s'édifie la confiance et l'insertion sociale, qui peuvent à leur tour renforcer le capital social. La situation politique, institutionnelle et juridique prévalant dans un pays étaye les normes et réseaux de la coopération sociale. Des institutions politiques efficaces peuvent donc compléter les réseaux basés sur la société civile.

Il est difficile de mesurer le capital social. Les distinctions entre les sources, les fonctions et les résultats ne sont pas évidentes. Nombre des aspects qui ont trait au capital social sont tacites et relationnels. Les attitudes des individus (par exemple, la confiance) ou leur comportement (par exemple, leur adhésion à des organisations et leur participation aux votes) peuvent fournir des mesures indicatives du capital social, mais les efforts faits pour refléter les aspects essentiels des interactions et des relations entre les gens se heurtent au manque de sources de données appropriées. Le concept de capital social est relativement nouveau et des travaux plus poussés s'imposent pour mettre au point des techniques de mesure pertinentes.

Source : OCDE (2001c).

de coopération efficace entre des secteurs dont les méthodes de travail et les critères d'imputabilité des résultats diffèrent.

Une interface entre les institutions

Comme nous venons de l'exposer, le renforcement de la cohésion au sein d'un secteur aide à structurer et à clarifier les intérêts d'un groupe de partenaires, ce qui peut être un pas dans la bonne direction pour favoriser le développement de la coopération et des partenariats entre les secteurs. Cela dit, l'établissement de liens entre les secteurs reste en soi un véritable défi. Parfois, le relever apparaît comme la condition préalable pour répondre efficacement aux questions posées. Il existe ainsi de nombreux exemples de partenariats qui se sont donnés pour mission première d'assurer l'interface entre quelques grandes institutions nourrissant des préoccupations différentes.

Le service public de l'emploi a représenté le point de focalisation de nombre de ces initiatives. L'inefficacité de la coordination des actions renvoie fréquemment à une mauvaise articulation, ou bien : 1) entre la politique sociale et celle du marché du travail, ou bien 2) entre la politique du marché du travail et le développement économique. En conséquence, renforcer la cohérence des actions équivaut souvent à renforcer la coopération entre le SPE et un autre organisme important chargé des affaires sociales ou du développement économique. Dans la majorité des pays, le SPE est l'acteur le plus influent du marché du travail en termes de ressources et de savoir-faire, même si le secteur s'ouvre de façon croissante aux prestataires privés de services. (Il convient de mentionner que dans certains pays, la responsabilité des politiques du marché du travail n'est pas dévolue à un seul organisme. Aux États-Unis, par exemple, des services différents au niveau des états comme au niveau fédéral sont responsables de diverses politiques.)

En matière d'action sociale, les municipalités sont souvent les principaux acteurs et elles ont besoin d'établir une relation fonctionnelle avec le SPE. Dans plusieurs pays, elles sont chargées de fournir les services d'aide sociale aux personnes n'ayant pas droit aux indemnités d'assurance-chômage ou dont la période de droits a expiré. Bien que les municipalités bénéficient habituellement de transferts provenant de l'administration nationale ou régionale pour s'acquitter de cette tâche, la pression exercée sur leurs ressources financières a souvent été forte ces dernières années car une partie des chômeurs de longue durée confrontés à des problèmes particuliers sur le marché du travail ont épuisé leurs droits aux prestations d'AC et se sont retrouvés à l'aide sociale. Les réformes de la fin des années 90 réduisant la générosité des régimes d'AC et obligeant davantage à participer aux programmes actifs du marché du travail ont accru le poids de ce fardeau en ayant pour effet de déplacer des bénéficiaires de l'AC vers l'aide sociale.

Les services fournis aux bénéficiaires de l'aide sociale diffèrent d'une région à l'autre et, parfois, d'une municipalité à l'autre. Ils consistent en un soutien finan-

cier direct et une assistance en matière de logement, d'alimentation, de transport, de soins de santé et de garde des enfants. Pour réinsérer sur le marché du travail les bénéficiaires des prestations sociales, les municipalités ont développé toute une gamme de services d'emploi, comme le placement, le conseil et la formation. Ces services ont, à divers degrés, fait double emploi avec ceux du SPE. N'ayant guère de savoir-faire dans ce type d'activités et de ressources à leur consacrer, les municipalités ont souvent cherché à coopérer avec le SPE.

Ces dernières années, les administrations régionales élues ont également davantage éprouvé le besoin de coopérer avec le SPE. Ces administrations subventionnent parfois les onéreux services sociaux fournis par les municipalités et elles sont soumises à la pression des électeurs face aux conséquences sociales de la restructuration industrielle. Plus important encore, elles sont fréquemment chargées de formuler la stratégie de développement économique du territoire dont elles ont juridiction. Les stratégies régionales visent de plus en plus à stimuler le développement « endogène », qui exploite les avantages compétitifs et les compétences disponibles localement. Elles se caractérisent par des actions visant à favoriser l'entrepreneuriat et le travail indépendant, à soutenir les pépinières d'entreprises et les entreprises sociales et à encourager le développement de réseaux d'entreprises. Ces actions peuvent être mieux exécutées si elles sont coordonnées avec les programmes du marché du travail. Le SPE peut fournir une assistance technique et financière, et faciliter l'accès aux dispositifs d'aides à l'emploi pour des participants à des initiatives régionales. De surcroît, les activités de formation et de placement du SPE et celles des autorités régionales visant à attirer les investissements étrangers peuvent se renforcer mutuellement et ainsi optimiser leur impact global.

Il s'est avéré difficile pour le SPE de contribuer sensiblement au retour à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale ou de participer activement aux initiatives de développement économique. Si certains services du SPE, comme le placement, sont souvent accessibles à tous les individus qu'ils soient ou non au chômage ou assistés par les services sociaux, d'autres sont en revanche d'un accès réservé. Les politiques actives du marché du travail, qui comprennent les subventions à l'emploi, la formation et l'aide au travail indépendant, sont souvent financées par des crédits spécifiques alloués par le ministère du Travail et réservés aux chômeurs couverts par l'AC, alors que les mesures sociales à l'intention d'autres catégories de chômeurs relèvent d'autres instances. Cette séparation des budgets s'observe également dans les pays où les politiques actives du marché du travail sont financées par le régime d'assurance-chômage, lui-même financé par les cotisations prélevées sur les rémunérations et salaires. Les cotisants (employeurs et employés) s'attendent à ce que ce budget soit exclusivement réservé aux bénéficiaires de l'AC ; dans les pays où les organismes tripartites jouent un rôle dans ce

domaine, les syndicats et les organisations patronales veillent à ce que ce soit effectivement le cas.

A ces restrictions s'ajoute le fait que les mesures gouvernementales visant à réduire le coût du travail ont exercé une pression sur les ressources du SPE. En accordant des exonérations de cotisations, ces mesures ont réduit le montant total des fonds disponibles pour les mesures actives. L'application de méthodes de gestion conditionnant l'allocation des fonds aux résultats attendus (sur la base des résultats passés) a aussi contribué à faire en sorte que les actions soient menées conformément aux missions assignées. Par ailleurs, la mise en concurrence du SPE avec les prestataires privés de services a incité de façon croissante les responsables des services publics à atteindre les objectifs fixés.

En dépit de sa marge de manœuvre réduite, le SPE participe à certaines activités de coopération, conscient de partager avec les autorités locales et régionales certains de leurs objectifs. Par exemple, des groupes ciblés par le SPE rencontrent des problèmes de réinsertion similaires à ceux des bénéficiaires de l'aide sociale. C'est particulièrement vrai dans les pays où les droits aux prestations du régime d'AC sont ouverts pendant une période de temps relativement longue, par exemple, quatre ans au Danemark et indéfiniment en Belgique (tant que certaines conditions sont remplies).

En Autriche, le SPE est chargé de gérer les indemnités de chômage (*Arbeitslosenhilfe*) et l'aide d'urgence aux chômeurs (*Notstandhilfe*), cette dernière pouvant être perçue indéfiniment par les personnes encore au chômage qui ont épuisé leurs droits aux premières. Un troisième régime complète ces deux premiers : l'aide sociale (*Sozialhilfe*), financée par les municipalités et les gouvernements régionaux ; elle est destinée à ceux n'ayant droit à aucun des deux régimes d'assistance, comme les jeunes sans expérience professionnelle. En Autriche, le SPE comme les autorités locales et régionales s'attachent donc à mener des activités visant spécifiquement à contribuer à la réinsertion des groupes défavorisés sur le marché du travail.

Un autre facteur incitant à coopérer est la mission de mise en œuvre des dispositifs de subventions à l'emploi accordées par les pouvoirs publics et destinées exclusivement au secteur à but non lucratif et au secteur associatif. Comme le montre l'expérience de la Finlande et de l'Irlande (voir chapitre 4), cette mise en œuvre est facilitée par les échanges d'informations entre, d'une part, le SPE et, d'autre part, les organisations communautaires et les autorités locales, sur les projets et les initiatives locales en cours d'élaboration et les groupes cibles concernés.

En conséquence, des relations de coopération informelles ont parfois été établies entre le SPE et les autorités locales et régionales. Les liens créés ont aidé le SPE à atteindre certains de ses objectifs en termes de renvoi à des programmes

spécifiques. Des projets de développement local soutenus conjointement ont permis aux chômeurs assurés ayant des difficultés de réinsertion d'acquérir une expérience professionnelle. L'élargissement des échanges d'information a facilité la mise en œuvre des mesures concernant les communautés et le secteur associatif. Ces actions ont mis en lumière les avantages potentiels d'une coopération plus systématique entre le SPE et d'autres organisations au niveau local.

Un accord formalisé entre les organisations est souvent jugé nécessaire pour exploiter au maximum tous les avantages de la coopération. C'est le cas en Autriche, où les responsables du SPE local ont constaté que les projets communs pouvaient être réalisés plus efficacement sur le plan administratif si un accord les formalisait. L'initiative des pouvoirs publics en matière de partenariat a ainsi offert la possibilité de formaliser les liens de coopération fréquemment noués au cas par cas entre le gouvernement régional et le SPE. Parmi les nouvelles dispositions administratives établies, un contrat est signé entre le gouvernement du *Land* et le bureau régional du SPE. Pour s'assurer de la participation des syndicats et des organisations patronales, qui gèrent ensemble le SPE dans chaque région, les partenaires sociaux concluent un « accord de soutien » avec le partenariat.

De même, aux États-Unis, dans le cadre de la Loi de 1998 sur l'investissement dans la main-d'œuvre (*Workforce Investment Act*), les relations entre les conseils locaux de perfectionnement de la main-d'œuvre et leurs partenaires sont formalisées par un « protocole d'accord ». Ces accords formels visent à garantir une coordination efficace des ressources dans la zone et à éviter le chevauchement des services. Ces dispositions définissent en outre le cadre de la formule du guichet unique local (voir encadré 3).

Les nouveaux défis du marché du travail

Récemment, l'évolution rapide de la situation sur le marché du travail a davantage incité le SPE à coopérer plus systématiquement avec d'autres partenaires locaux et régionaux. Dans la majorité des pays, la baisse du chômage de ces dernières années s'est accompagnée d'une pénurie de compétences et de main-d'œuvre. Des pénuries localisées ont été observées même dans les pays où le chômage est encore relativement élevé (par exemple, en Belgique, des pénuries de compétences ont été relevées en 1999 alors que le chômage atteignait encore 8,8 %). La mobilité des travailleurs semble insuffisante pour absorber totalement la demande excédentaire.

On s'est employé à apporter une réponse à ce problème en s'efforçant d'augmenter l'offre locale de main-d'œuvre et d'attirer sur le marché du travail ceux qui ne sont pas à la recherche d'un emploi. Ces efforts sont l'occasion de réinsérer les bénéficiaires de l'aide sociale et de motiver ceux qui ont perdu contact avec le marché du travail. Ils ont en outre montré au SPE la nécessité de coopérer avec

Encadré 3. **Un partenariat pour la prise de décision et la fourniture de services : la Loi américaine sur l'investissement dans la main-d'œuvre**

La Loi de 1998 sur l'investissement dans la main-d'œuvre (*Workforce Investment Act*, WIA) met en place le cadre juridique de la création tant des partenariats dédiés au perfectionnement de la main-d'œuvre que des agences à guichet unique. Dans le cadre de la WIA, les autorités de l'état et locales encouragent les agences responsables du perfectionnement de la main-d'œuvre, de l'éducation et des programmes sociaux à collaborer de manière à assurer une prestation unifiée (centres à guichet unique). Les activités des agences se divisent en trois catégories :

- Prestations de base : établissement du droit à la prestation ; recherche d'emploi et services de placement ; orientation professionnelle ; information sur le marché du travail ; première évaluation des compétences et des besoins ; information sur les services et les prestataires de formation, la constitution du dossier d'assurance-chômage et du dossier de demande d'aide financière.
- Prestations intensives : évaluation complète du niveau de compétences et de la prestation souhaitable ; élaboration d'un plan d'emploi individuel ; ateliers de recherche d'emploi ; action de conseil, individuelle ou collective ; gestion au cas par cas.
- Prestations de formation : formation professionnelle ; formation dans l'entreprise ; amélioration des qualifications et recyclage ; formation à la création d'entreprise ; préparation en vue de l'emploi.

Créés au niveau local et de l'état, les conseils de perfectionnement de la main-d'œuvre ont pour mission de planifier et de contrôler l'organisation du système de prestation unifiée. Les conseils locaux élaborent les plans locaux de perfectionnement de la main-d'œuvre, désignent les opérateurs, déterminent les prestataires de formation, négocient avec le conseil au niveau de l'état en ce qui concerne la mesure de la performance locale, assurent un suivi de la performance du système. Des conseils pour les jeunes (comprenant des représentants des organismes au service des jeunes, des services du logement, des parents et des groupes de jeunes) sont constitués en sections ayant pour tâche d'élaborer les éléments du plan local concernant les jeunes et de coordonner les programmes locaux qui leur sont destinés.

Les partenaires mettant en œuvre les programmes couvrent une partie des coûts de fonctionnement de l'agence à guichet unique, siègent au conseil local et mettent à la disposition du guichet unique leurs prestations de base. Un protocole d'accord (*memorandum of understanding*) est signé entre chaque partenaire et le conseil et spécifie les éléments suivants : prestations à fournir ; financement des prestations et des coûts de fonctionnement ; méthodes permettant d'orienter demandeurs et employeurs vers l'opérateur et les partenaires du guichet unique ; durée de l'accord et procédures à suivre pour le modifier et autres dispositions acceptées par les membres du conseil.

Source : Balducchi & Pasternak (2001).

les autorités locales, les organisations communautaires et les ONG, qui sont souvent davantage en relations avec les groupes défavorisés et œuvrent à éliminer les obstacles à l'embauche.

Un autre facteur entre en jeu. Paradoxalement, alors que la pénurie de compétences augmentait la demande de formation émanant des employeurs, le recul du chômage entraînait une diminution des fonds publics pouvant être affectés à ces activités. Il est ainsi devenu essentiel de mieux coordonner les différents services locaux de formation afin, premièrement, de veiller à ce que ces services indispensables soient assurés et, deuxièmement, d'éliminer le chevauchement des activités pour un service le plus efficace possible. La mise en commun des informations locales permet de mieux évaluer les besoins en qualifications et d'allouer les fonds en conséquence. Des partenariats comprenant le SPE, les prestataires privés de services de formation, les syndicats (qui dispensent une formation dans de nombreux pays) et les organisations patronales ont été constitués pour s'occuper efficacement de cette situation. La Belgique offre un exemple de l'intérêt accru du SPE pour le travail en partenariat dans ce domaine (encadré 4).

Dans cet exemple du Limbourg, le partenariat aide chaque organisation partenaire à atteindre ses objectifs. Le SPE veille à l'efficacité du marché du travail en assurant une meilleure adéquation entre les services de formation et les besoins du secteur privé. La municipalité retient les investisseurs dans la région et contribue à atténuer les problèmes sociaux. Les prestataires privés de services ont la possibilité de développer davantage leurs activités, et les prestataires communautaires permettent à davantage de personnes de s'affranchir de l'aide sociale, en leur fournissant une formation de base et en les orientant vers les formations plus approfondies dispensées par le SPE et des institutions spécialisées.

Toutes les sous-régions de la Flandre devraient connaître une évolution analogue car il est prévu d'y créer des partenariats ayant pour mission de coordonner les services de formation et d'enseignement (EDUFORA), conformément aux directives du ministère de l'Emploi. Les liens entre le SPE et les municipalités devraient en outre se renforcer grâce aux organismes à guichet unique (*Werkwinkels*) au sein desquels les partenaires doivent concevoir conjointement des activités spécifiquement adaptées aux besoins des chômeurs.

D'autres exemples d'interface entre le SPE et la municipalité montrent que le SPE est conscient que la fourniture de services impose de prendre en compte les obstacles à la réinsertion des groupes défavorisés sur le marché du travail, comme le coût et la disponibilité des services de garde des enfants et la déficience des services de transport public. Les problèmes psychologiques et de santé découlant de longues périodes d'inactivité constituent d'autres obstacles. Le SPE a constaté maintes fois que ces obstacles expliquaient les faibles résultats

Encadré 4. **Accroître l'efficacité du marché du travail dans le Limbourg (Belgique)**

En Flandre, le recul du chômage a récemment entraîné pour le VDAB (le service public de l'emploi) et pour les prestataires de services de formation appartenant aux secteurs privé et à but non lucratif, une diminution des fonds disponibles. En revanche, le besoin de main-d'œuvre et de personnel qualifié a rapidement augmenté dans certaines régions. Dans l'une des principales villes de la province du Limbourg (Genk), où la demande de main-d'œuvre dans certains secteurs est forte alors que le taux de chômage à long terme reste élevé, le bureau local du VDAB et la municipalité ont conclu un accord de partenariat. L'objectif est de coordonner, avec les prestataires privés de services de formation intéressés, les activités de formation dans le grand Genk.

Les 23 prestataires de la région participent presque tous à ce programme. Bien qu'ils courent le risque d'être fusionnés ou de voir leurs crédits réduits s'il est constaté au cours du programme que certains services font double emploi, les prestataires considèrent que le travail en réseau présente de nets avantages. Dans le cadre du partenariat, ils peuvent mieux négocier leurs compétences. Les prestataires communautaires, qui travaillent avec les groupes défavorisés (par exemple, les immigrants, les jeunes et les femmes), ont un avantage compétitif dans le contexte actuel où l'on incite les individus à entrer sur le marché du travail, et le partenariat permet de porter ces compétences à la connaissance du SPE et des autorités locales. Les prestataires privés peuvent de surcroît mieux se faire connaître auprès du public et de la communauté des affaires par le biais de « foires de la formation » organisées par le partenariat. Le partenariat organise en outre des ateliers de travail visant à accroître l'efficacité des méthodes de gestion employées par les prestataires.

Le VDAB, qui détache deux responsables, et la municipalité supportent le coût de fonctionnement du partenariat.

obtenus par les mesures de réinsertion. Dans une région de la Finlande (Sipoo), le bureau local du SPE et la municipalité ont adopté une approche personnalisée afin de renforcer l'efficacité des programmes d'emploi. Le partenariat, soutenu par plusieurs organisations locales, a mis sur pied un groupe d'experts formé des directeurs du bureau local du SPE, du centre de soins psychiatriques, du centre médical et du centre social de la municipalité. Ce groupe d'experts examine le cas des chômeurs de longue durée avec l'autorisation de ces derniers.

Les partenariats peuvent donc offrir une interface permettant aux principales institutions qui participent aux politiques sociales, de l'emploi et du développement économique de coopérer plus efficacement. Face à des contraintes budgétaires

serrées, le SPE a trouvé intérêt à s'engager dans un partenariat avec les autorités locales, les partenaires sociaux et les organisations communautaires. Augmenter le nombre de travailleurs, par réinsertion des groupes défavorisés et évaluation des obstacles structurels, et renforcer l'efficacité des politiques de l'emploi, notamment par une meilleure coordination et rationalisation des activités de formation, comptent parmi les tâches principales accomplies par le SPE dans le cadre d'un partenariat.

Une coopération déséquilibrée

Les partenariats faisant office d'interface entre institutions ont, par définition, été créés autour d'une orientation définie par quelques-uns des principaux partenaires dans le but d'obtenir un résultat spécifique. La relation qui en a résulté n'a pas toujours été équilibrée, et certains partenariats ont été sous la domination d'un seul des partenaires, souvent une municipalité ou un organisme public. Bien que cela ne nuise pas nécessairement à l'efficacité des actions entreprises, peu d'améliorations en matière de gouvernance sont à attendre de telles initiatives.

Domination par la municipalité

Les problèmes économiques et sociaux des grandes villes sont particuliers et complexes, et les municipalités ont créé des partenariats afin de les traiter au cas par cas. La qualité de la coopération à laquelle aboutissent les accords de partenariat de ce type est incertaine. Si certaines initiatives permettent de conclure des accords recueillant l'agrément d'un grand nombre d'acteurs, d'autres montrent en revanche qu'il peut être difficile à certains partenaires d'accepter les priorités de la municipalité.

La ville de Gand (Flandre) a encouragé la mise en place d'un vaste programme d'action répondant à ses propres intérêts et à ceux d'autres institutions. Ce programme porte sur les aspects de la vie de la ville dans le domaine social, économique, culturel, de l'emploi et des infrastructures. La ville a construit un partenariat ouvert autour d'elle, et tous les groupes et toutes les institutions sont libres de participer aux discussions. Les intérêts ont été fédérés autour d'un programme local unique et d'un certain nombre d'objectifs. La ville fournit la majorité des ressources nécessaires au fonctionnement des partenariats, dont le personnel travaillant à la fois pour la ville et le partenariat.

Mais avec des objectifs plus précis, il peut être plus difficile de parvenir au même degré de convergence des intérêts. Aux États-Unis, où les villes se livrent souvent une concurrence acharnée pour attirer les investisseurs extérieurs, les élus s'attachent en premier lieu à promouvoir leur propre région, à attirer les capitaux et à retenir les entreprises. Des divergences d'opinion avec les partenaires des services publics participant à la politique du marché du travail et à la politique

sociale apparaissent parfois (voir chapitre 3). Dans plusieurs grandes villes, comme Chicago et Cleveland, ces divergences ont provoqué une scission : la municipalité a créé un partenariat et les services publics en ont constitué un autre, chacun d'eux coordonnant des mesures différentes.

Domination du service public

Comme nous l'avons évoqué, le SPE doit s'acquitter d'une mission précise qui, parfois, ne lui permet guère de prendre d'autres préoccupations en considération. Les initiatives tendant à créer un partenariat autour du SPE n'ont pas nécessairement changé cette situation et, par conséquent, il peut arriver que le partenariat créé prenne l'un des objectifs du SPE comme objectif principal de son action. Dans une région de l'Autriche (Vorarlberg), l'objectif principal d'un partenariat au sein duquel le SPE joue un rôle prépondérant est de réinsérer les chômeurs de longue durée, ce qui est aussi l'un des objectifs du SPE dans cette région.

Un programme dominé par un seul partenaire peut être exécuté efficacement. Dans le Vorarlberg, le partenariat a réussi à réinsérer sur le marché du travail le nombre de chômeurs de longue durée assigné comme objectif, d'après les méthodes de contrôle de la performance analogues à celles appliquées au SPE lui-même, et ce dans une période de temps relativement courte. Le partenariat a apporté une assistance technique et en matière de gestion aux responsables des divers projets, leur a facilité l'accès aux programmes des pouvoirs publics et a contrôlé les résultats de ces projets.

L'impact a été faible en ce qui concerne la gouvernance : abstraction faite du soutien apporté à certaines activités (mise à disposition de fonds par le gouvernement régional), il n'a pas été nécessaire de recourir à la participation d'autres partenaires, et l'intérêt du SPE pour le partenariat a rapidement diminué une fois les objectifs atteints. Les activités réalisées par le partenariat auraient pu l'être de façon similaire sous l'égide directe du SPE, dans le cadre d'un accord de coopération informel.

On peut faire valoir que, dans le cadre d'un partenariat régional rassemblant le gouvernement régional, les partenaires sociaux, le SPE et des ONG, d'autres aspects du marché du travail (sans compter ceux d'autres secteurs, comme le développement économique) auraient pu faire partie des principales questions abordées. Certaines de ces questions auraient peut-être davantage nécessité une approche coopérative, participative et intégrée que celles étudiées par le partenariat. Il est par ailleurs possible que, parmi les questions légitimes du marché du travail, celle du chômage de longue durée ne soit pas le principal problème auquel la région du Vorarlberg ait été confrontée (voir le chapitre 10, rédigé par M. Campbell).

En laissant un des partenaires, comme la ville ou un organisme public, occuper une position dominante, on court donc le risque de mettre l'accent sur des questions spécifiques qui ne traduisent pas un ensemble représentatif de priorités, lesquelles pourraient être exprimées et traitées au sein d'un partenariat plus large et mieux équilibré.

La section suivante étudie un autre modèle d'accord de coopération entre des organisations, qui peut permettre d'atteindre des objectifs d'action d'une façon analogue à celle des partenariats offrant une interface entre quelques institutions principales.

La coopération informelle

Le manque de cohérence entre les politiques du marché du travail et celles d'autres secteurs, comme le développement économique et les services sociaux, est un problème préoccupant qui n'a pas toujours abouti à la création de partenariats. Au Danemark, la nécessité d'une interface entre les principales institutions au niveau régional n'a pas été ressentie aussi vivement que dans d'autres pays. Cela s'explique par l'accueil généralement favorable réservé à la consultation et la coopération intersectorielles dans ce pays ainsi que par le rôle important joué par le conseil régional du marché du travail (RAR). Le RAR s'efforce d'intégrer les différentes préoccupations sur le plan tant interne, en élargissant sa propre composition, qu'externe, en contribuant à la cohérence globale des actions menées dans la région (encadré 5).

Le fait que les conseils danois du marché du travail jouent un rôle actif dans la promotion de la coopération et de la coordination au niveau régional n'implique pas pour autant que le système danois ait résolu de façon optimale les grands problèmes rencontrés au niveau local, notamment ceux des chômeurs de longue durée et des exclus sociaux. Le résultat des discussions se déroulant au sein des comités est parfois incertain du fait que les divers participants peuvent ne pas donner force obligatoire aux décisions prises, comme cela se produit dans certains partenariats dans d'autres pays. En outre, le SPE est soumis à une forte contrainte budgétaire et à des mécanismes de gestion des performances rigides, qui limitent la mesure dans laquelle il peut étendre ses activités.

En fait, le modèle danois enseigne que des degrés de coopération et de coordination similaires entre les principales institutions au niveau local peuvent être atteints grâce à un accord de partenariat formalisé ou à des mécanismes de consultation plus souples. Le tripartisme peut être considéré comme un instrument utile à l'appui des efforts de promotion de la coopération. Il est parfois plus efficace d'élargir le champ des débats au sein de cadres de travail existants que de créer de nouveaux forums pouvant susciter des réticences. Renforcer les organisations tripartites peut inciter leurs membres à prendre davantage d'initiatives

Encadré 5. **La coopération informelle : le modèle danois**

Au Danemark, le SPE applique des politiques actives du marché du travail destinées aux travailleurs et chômeurs membres d'un syndicat. Les individus sans expérience professionnelle, les bénéficiaires de prestations d'assurance-maladie et les chômeurs ayant épuisé leurs droits reçoivent une aide des municipalités. Fidèles à cette répartition des pouvoirs, les municipalités ont élaboré des programmes actifs du marché du travail visant à favoriser la réinsertion des assistés sociaux sur le marché du travail. Mais elles ont de moins grandes compétences en la matière que le SPE et n'ont pas la taille critique qui leur permettrait de les développer de façon significative.

Or un transfert du fardeau entre le SPE et les municipalités s'est produit, le ratio assistés sociaux sur total des chômeurs ayant augmenté depuis le milieu des années 90. Cette hausse s'explique par le fait que le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est resté stable alors que le nombre de chômeurs inscrits a diminué (de moitié environ). L'introduction de mesures ramenant la période maximale d'indemnisation à un an pour les chômeurs ne participant pas à un programme d'emploi (mesures d'activation) a aussi contribué à ce transfert.

Les municipalités ont exprimé leur inquiétude face à cette situation et ont demandé à coopérer plus étroitement avec le SPE afin de profiter davantage de son savoir-faire. La solution a partiellement consisté à laisser les municipalités exposer leurs préoccupations au sein même du conseil régional du marché du travail. Dans le cadre de la réforme de 1994, l'agence nationale du marché du travail (AMS) a proposé aux municipalités et au gouvernement régional (conseil de comté) de siéger au RAR. Bien que cela ne garantisse pas que le SPE change d'orientation et de méthodes – comme nous le verrons au chapitre suivant, la stratégie régionale a été peu modifiée pour le moment –, cette réforme a renforcé le rôle du RAR qui est maintenant plus représentatif des opinions et préoccupations des acteurs régionaux.

Il est souvent affirmé qu'au Danemark, le conseil du marché du travail est l'organe le plus influent au niveau régional. Le conseil procède à des échanges de vue avec les autres institutions régionales importantes et participe au travail de leurs comités régionaux sur tout un éventail de questions, comme l'enseignement, la santé, l'environnement, l'infrastructure et le transport public. Par ailleurs, le RAR participe activement à un comité institué par le conseil de comté et chargé d'administrer les fonds alloués par l'UE pour les projets de développement local, tâche pour laquelle des partenariats ont été créés dans d'autres pays.

En ce qui concerne la fourniture de services d'emploi et de services sociaux aux groupes défavorisés, suite à une initiative du ministère des Affaires sociales, le RAR participe à des comités locaux de coordination des services sociaux, dont l'objectif est de trouver les solutions les mieux adaptées au contexte local. Au sein de ces comités, le RAR et les autres partenaires déterminent conjointement comment améliorer les services destinés aux différents groupes de chômeurs. Ces

Encadré 5. **La coopération informelle : le modèle danois** (suite)

comités permettent en outre au SPE d'examiner quels avantages la coopération en matière de fourniture de services peut présenter pour lui. En desservant des groupes dont les membres ont souvent des problèmes psychologiques et de santé, les municipalités ont acquis dans ce domaine une grande expérience qui peut aussi être utile au SPE. Certains des chômeurs de longue durée ayant droit aux prestations d'assurance-chômage rencontrent des problèmes similaires et le SPE n'a pas les compétences nécessaires pour les résoudre.

Le rôle joué par le RAR dans l'augmentation de la cohérence des actions au niveau régional est également visible dans le domaine du développement économique. Le RAR coopère avec les conseils de développement économique, dont l'objectif est d'élaborer des stratégies de développement économique au niveau sous-régional et de fournir des services aux entreprises. A titre d'exemple d'échange de services fondé sur la coopération, le SPE recommande aux personnes projetant de créer une entreprise de s'adresser au conseil et, en retour, ce dernier recommande aux sociétés qui ont besoin de services de formation et de compétences spécialisées et ignorent souvent quels services sont proposés de s'adresser au SPE.

pour mieux coordonner les actions, à soutenir une approche intégrée de la formulation de la politique et à assumer davantage de responsabilités dans des domaines d'action voisins. En fait, c'est le résultat auquel maints partenariats se sont efforcés de parvenir : changer la culture des organisations.

Les initiatives encourageant la coopération entre certaines des principales institutions, par création d'une interface ou développement de relations de coopération informelles, ont contribué à la cohérence des politiques et à la prise en compte d'autres intérêts dans la formulation et l'exécution des actions. Mais rares sont ceux de ces mécanismes qui ont fourni au secteur public une plate-forme de discussion avec la société civile. Pourtant, il est souvent affirmé que la participation des ONG, des associations volontaires et des groupes communautaires est indispensable pour encourager les actions novatrices et une mise en œuvre des programmes adaptée aux besoins locaux.

Vers une approche intégrée

Au cours du processus d'encouragement de la coopération, il arrive que des secteurs ou des groupes restent en dehors du partenariat. Les services publics

dont les champs d'action ne sont pas directement liés aux principales questions dont se préoccupe le partenariat ont souvent peu de raisons d'être représentés. Fréquemment, les organisations patronales et les syndicats ne participent pas activement par manque d'intérêt et, souvent, la population au sens large n'est pas invitée, notamment dans les partenariats ayant pour principal objectif d'assurer une interface entre les institutions publiques.

Pourtant, il existe de nombreux exemples de partenariats ayant privilégié une approche plus intégrée de la prise de décision. En pareil cas, des acteurs très différents ont été conviés à apporter leur contribution en termes de soutien, de savoir-faire, d'avis et de propositions.

Mais qu'entend-on exactement par « approche intégrée » ? Il s'agit de la capacité de soumettre des propositions ou de prendre des décisions concernant une question donnée en faisant participer des organismes et acteurs susceptibles d'avoir une incidence sur la pertinence, la justesse et l'efficacité des décisions prises. L'intégration a deux dimensions : 1) une dimension intersectorielle, qui se réfère aux champs d'action ; elle se traduit par la représentation des services publics ayant des intérêts dans les champs d'action couverts par la question à l'étude ; 2) une dimension inclusive, qui se réfère à la capacité de prendre en compte les avis exprimés par les institutions et les groupes de population qui s'intéressent à la question à l'étude, ou qui pourraient contribuer utilement au processus de prise de décision. En associant les deux dimensions, l'intégration établit un lien entre le gouvernement, les partenaires sociaux, les autorités régionales, les groupes d'intérêts et d'autres secteurs de la société civile. Les sections suivantes présentent plus en détail ces deux dimensions.

La dimension intersectorielle

Plusieurs champs d'action relevant de différents niveaux d'administration peuvent être visés par l'étude d'une question déterminée. Par exemple, on estime que seule la coopération entre les autorités responsables de la politique du marché du travail, du développement économique, de l'enseignement et de la formation peut apporter une réponse efficace au problème de l'exclusion des chômeurs de longue durée. En raison des obstacles structurels auxquels sont confrontés les groupes défavorisés, il est également indispensable que les services sociaux (logement, soins de santé et garde des enfants), d'infrastructures et de transport public participent. Pour étudier les questions liées au développement économique, il conviendrait d'adopter une approche large en faisant participer plusieurs de ces derniers ainsi que les organismes chargés des investissements étrangers, de la politique concernant les petites et moyennes entreprises (PME), de la communication et de la technologie.

Comme de nombreux exemples l'attestent, les services publics participent largement aux partenariats, et il n'est apparemment guère difficile de faire participer les principales autorités concernées aux réunions prévues. On ne peut dire pour autant qu'il s'agit là d'une pleine et entière participation institutionnelle. Une large couverture intersectorielle ne garantit pas que les services publics concernés participent tous au même degré, et leur participation se limite parfois à un engagement purement personnel. En Irlande, les partenariats ayant pour objectif le développement social des groupes défavorisés ont réussi à rassembler localement, autour d'une même table, les représentants des organismes les plus concernés – seul le ministère de l'Éducation s'est nettement tenu à l'écart du processus. Les services publics participants, habilités à décider eux-mêmes des modalités et conditions de leur participation, ont généralement nommé des responsables sans toutefois leur confier de mandat de représentation spécifique. De ce fait, la possibilité d'assurer une plus grande cohérence des politiques entre les organismes intéressés a été subordonnée à l'aptitude personnelle des représentants à convaincre leur administration de prendre les mesures convenues au sein des partenariats et proposées par ces derniers. Cette situation a abouti à des résultats inégaux d'une région à l'autre.

En Finlande et en Irlande, l'engagement résolu dont certains fonctionnaires ont fait preuve à titre personnel a pu compenser dans une certaine mesure la faiblesse de l'engagement institutionnel. La bonne connaissance que les fonctionnaires avaient du contexte local et des programmes disponibles a été utile pour lancer des projets bien construits, répondant aux besoins locaux et entrepris en exploitant les diverses ressources disponibles sur place. Le gouvernement a reconnu cette capacité d'entreprendre et d'exécuter des projets efficaces au niveau local, comme nous le verrons au chapitre 4. L'engagement personnel fort de la part de plusieurs responsables locaux a été favorisé par le succès des partenariats à renforcer la cohésion au sein des secteurs. Le renforcement de la cohésion au sein du secteur communautaire et associatif a augmenté la clarté et la précision de leurs objectifs dans la région, ce qui, en retour, a facilité l'identification de domaines d'intérêt commun par les fonctionnaires locaux désireux de participer davantage aux affaires locales.

La dimension inclusive

Les syndicats, les organisations patronales mais aussi les employeurs non affiliés, les ONG, les groupes communautaires et les institutions religieuses ont tous été membres d'un partenariat. Ils ont échangé leurs points de vue sur la façon de s'attaquer aux problèmes locaux et ont fourni un soutien, des informations et une aide dans leurs domaines de compétences respectifs.

Les partenaires sociaux (syndicats et patronat) ont participé à la majorité des partenariats dans la zone de l'OCDE. Ils ont principalement contribué au travail des partenariats en termes d'information et de savoir-faire. Dans les partenariats étudiant les questions liées à l'emploi, les syndicats et les organisations patronales ont fourni des informations capitales sur les besoins et disponibilités en compétences et qualifications, par secteurs. Les partenariats ont aussi bénéficié de l'expertise acquise par les syndicats de certains pays en matière de prestation de services. En Irlande, les syndicats ont aidé à mettre en place des services locaux d'emploi (*Local Employment Services*, LES) gérés par les partenariats locaux. Les milieux d'affaires ont souvent fait profiter de leurs compétences en matière de gestion de projets, organisant des séminaires et fournissant une assistance spécifique, comme en Autriche et en Irlande.

Parfois, les syndicats et les organisations patronales se sont encore davantage investis dans les partenariats et, avec l'aide de l'État, ils ont négocié des mesures en faveur du développement économique local. En Italie, l'un des types d'accord de partenariat, appelé « contrat de zone », prévoit entre autres objectifs principaux l'application de mesures exceptionnelles visant à accroître la flexibilité du marché du travail, à simplifier les formalités administratives relatives à l'investissement des entreprises et à renforcer les procédures de sécurité susceptibles d'avoir une incidence sur l'investissement dans les zones en difficulté du Sud. Pour les types de partenariats les plus courants (pactes territoriaux, soutenus par le gouvernement central, et pactes territoriaux pour l'emploi, co-soutenus par l'UE), les procédures d'autorisation des projets d'investissement ont également été simplifiées, ce qui a nécessité l'intervention de plusieurs services publics et organisations. Ces mesures ont accéléré de façon spectaculaire le processus de création d'entreprise, le ramenant dans certaines régions de deux ou trois ans à 60 jours, et ont institué des organismes à guichet unique, où toutes les procédures peuvent être exécutées.

En général, cependant, la participation des partenaires sociaux a été relativement faible. Comme cela a été le cas pour les services publics, les délégués nommés ont souvent rempli leurs fonctions sur la base du volontariat, à titre personnel. Il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle les délégués représentent effectivement leur organisation car rares sont les mécanismes donnant à penser que les organisations concernées participent officiellement. Dans leur majorité, les délégués n'ont pas de mandat clairement défini auquel se référer et il ne leur est pas été demandé de rendre compte à leur organisation des discussions qui se déroulent dans le cadre du partenariat. Les organisations assignent rarement des objectifs de résultats aux partenariats.

Peu de partenaires sociaux ont adopté une ligne d'action en ce qui concerne les affaires gérées par les partenariats. Par exemple, peu de syndicats ont une politique spécifique en matière de développement local. Ce n'est cependant pas

le cas dans tous les pays. En Italie, les principaux syndicats sont partisans d'une approche ascendante (*bottom-up*) du développement économique, qui confère à leurs représentants une légitimité pour proposer ou entreprendre des actions au nom de leur organisation. En outre, les syndicats italiens encouragent en priorité les mesures en faveur de l'emploi en général, et pas seulement pour leurs membres, ce qui explique leur désir de discuter de la façon d'accroître la flexibilité du marché du travail dans les zones défavorisées. Une démarche similaire a été adoptée dans d'autres pays, comme l'Espagne et plus précisément en Catalogne, où les syndicats participent activement à la majorité des partenariats dédiés au développement de l'économie et à la création d'emploi. En Flandre, les syndicats ont reconnu la nécessité de déployer davantage d'efforts en faveur du développement économique au niveau sous-régional. Ils ont convenu avec les organisations patronales de promouvoir le développement des zones défavorisées, et se sont mis d'accord sur un nouveau rôle commun pour favoriser la réinsertion des chômeurs de longue durée et des exclus sociaux.

Le fait que les partenaires sociaux aient une politique claire en ce qui concerne le développement local, ou plus précisément les mesures que devraient appliquer les partenariats, donne à leurs représentants l'occasion de jouer un rôle important, au même titre que ceux qui sont membres d'une organisation tripartite gérant la politique du marché du travail. Promouvoir une politique renforce la légitimité de leurs représentants et, de ce fait, accroît la responsabilité de l'ensemble du partenariat. En effet, promouvoir une politique exige de rendre compte des actions entreprises afin d'évaluer si le partenariat est un instrument approprié en la matière. Au Danemark, les représentants des syndicats et des entreprises ont des mandats clairement définis et se réunissent régulièrement au niveau régional et national, au sein de leurs organisations respectives, pour discuter des actions entreprises et des résultats obtenus par le SPE. Le vif intérêt porté aux performances du partenariat incite véritablement les institutions à s'efforcer d'optimiser les résultats.

Représenter la société civile

Dans les nombreux pays où ils représentent la majorité des employeurs et des salariés, les partenaires sociaux ont souvent été réputés représenter l'ensemble de la société civile. Cette opinion est remise en question par les organisations communautaires, les associations bénévoles et les ONG, qui rassemblent et représentent des individus, comme les chômeurs et les personnes appartenant à des minorités, dont les intérêts ne sont pas directement défendus par les syndicats et les organisations patronales. La société civile, représentée par ces groupes, a souvent joué un rôle important dans la formation des partenariats.

Il existe peut-être une certaine relation d'arbitrage entre la dimension inclusive et l'engagement institutionnel. Le rôle actif joué par les organisations communautaires et les associations bénévoles dans les activités du partenariat dissuade parfois les partenaires sociaux de renforcer leur participation aux partenariats ouverts. Les syndicats et les organisations patronales sont des organisations qui représentent officiellement leurs membres respectifs – degré de représentation auquel les autres représentants de la société civile ne parviennent pas toujours. On s'attend souvent à ce que le processus de prise de décision reflète cette situation, sous la forme d'un rôle prédominant pour les partenaires sociaux.

Pourtant, les divers groupes de la société civile apportent fréquemment une importante contribution à certains partenariats, notamment à ceux s'efforçant de répondre aux besoins locaux non satisfaits dans le domaine social. Convier l'ensemble de la société civile à participer se justifie entre autres par le fait que la coopération entre les décideurs et les groupes cibles des politiques et programmes accroît la quantité et la qualité des informations pouvant servir à renforcer l'efficacité des mesures prises. Dans la pratique, toutefois, les représentants des groupes cibles (chômeurs, jeunes, femmes, immigrants) n'ont été invités au conseil d'administration que dans quelques pays (notamment en Irlande et dans certaines régions de la Finlande). Plus fréquemment, la société civile est représentée par les ONG qui à la fois défendent les intérêts de ces groupes et leur fournissent des services.

Les OGN sont souvent enthousiastes à l'idée de faire partie de partenariats, ces derniers représentant un instrument de démocratie participative qu'elles peuvent utiliser pour exprimer leur opinion. Mais l'un des principaux obstacles à leur pleine et entière participation est la faiblesse de leurs mécanismes de représentation. La participation n'a pas été structurée dans tous les pays, et les ONG ont parfois été invitées aux conseils d'administration sans avoir été soumises à un processus de sélection ou d'élection. Bien qu'à plusieurs reprises il ait été fructueux pour les décideurs de procéder à des échanges de vues avec des ONG connaissant bien les besoins de la communauté locale, la faiblesse de la représentation est susceptible de porter préjudice à la légitimité de leur participation. En outre, un faible degré de représentation a souvent pour corollaire l'absence de mécanismes de compte-rendu et de consultation, ce qui affaiblit la transparence de l'ensemble du processus du partenariat.

Des mécanismes de représentation acceptés par tous les partenaires renforcent et inscrivent dans la durée l'implication de chaque partenaire, et représentent un élément crucial de l'effort général visant à renforcer la responsabilité des partenariats et leur légitimité. Cette question a trouvé une réponse en Irlande, où tous les représentants des groupes communautaires et du secteur associatif sont élus par leurs pairs. De ce fait, dans ce pays, la légitimité de la représentation de

la société civile n'est généralement pas contestée au niveau local. Au contraire, la forte participation et l'expérience de ce secteur sont considérées comme un atout précieux.

En résumé, les partenariats sont parvenus à renforcer la cohésion au sein des secteurs et ont souvent fourni une interface utile entre les principales institutions concernées par une question donnée, bien que ce dernier cas se soit parfois révélé décevant en termes d'améliorations de la gouvernance. Les partenariats au sein desquels une ou deux grandes organisations jouent un rôle prédominant peuvent être un cadre propice à l'obtention de résultats efficaces mais risquent de surestimer l'importance de questions particulières qui ne reflètent pas un ensemble représentatif de priorités.

L'établissement de relations de coopération informelles entre les organisations peut dans certains cas représenter une judicieuse alternative. A cet égard, les organisations tripartites souhaitant jouer un rôle plus actif peuvent utilement contribuer à favoriser une approche intégrée dans l'élaboration de politiques. Quoi qu'il en soit, les partenaires sociaux peuvent accroître l'efficacité de leur participation aux partenariats en se faisant les promoteurs d'une politique claire sur les questions traitées à l'échelon local. La société civile devrait mettre en place des mécanismes de représentation acceptables par les autres partenaires.

Le renforcement de la coopération et de la cohésion a aidé les organisations à prendre des décisions appuyées par de meilleurs éléments d'information, et à prendre conscience de la diversité des préoccupations au niveau local. Des projets et activités répondant aux intérêts de différents organismes ont ainsi été mis sur pied dans le cadre du partenariat. En outre, pour bénéficier de tous les avantages de la coopération instaurée, les partenaires ont convenu de poursuivre des objectifs stratégiques permettant la réalisation en commun de séries d'actions. Le chapitre suivant examine comment ces exercices de planification ont été conduits.

Élaborer une stratégie

Favoriser la coopération représente la première étape vers une amélioration de la gouvernance. Un accès élargi aux informations et la prise en compte d'un plus grand nombre d'éléments dans la conduite de l'action contribuent à éliminer les activités qui font double emploi et les mesures contradictoires.

La planification stratégique est la deuxième étape. La planification au sein d'un partenariat permet de définir de nouveaux objectifs qui s'ajoutent à ceux poursuivis par chaque organisation partenaire, et ainsi de mieux se concentrer sur les questions en jeu. Les stratégies communes appliquées par tous les acteurs exploitant leur savoir-faire et leurs ressources peuvent englober des priorités à plus long terme et aider le service public à créer des programmes et services adaptés au contexte local ; de même, elles peuvent aider le secteur privé à prendre des décisions d'investissement propices au développement durable.

Comme les organismes publics et les ONG, la plupart des partenariats élaborent un plan d'action. Ce plan définit la vocation de l'organisation, ou sa mission, en précisant un certain nombre d'objectifs à poursuivre et les principales activités prévues. L'approbation d'un plan d'action est une condition préalable stipulée dans la plupart des programmes de financement, tels que les Fonds structurels de l'Union européenne.

Comme on le verra dans ce chapitre, la planification stratégique n'est pas une tâche facile pour les partenariats. Plusieurs facteurs peuvent compromettre la réussite de cet exercice, notamment un degré d'engagement inégal et la faible représentation de certains partenaires, qui nuisent à la légitimité du processus de décision et à sa transparence. En conséquence, ce ne sont pas tous les plans d'action qui réussiront à prendre en compte les problèmes à long terme, et qui sauront aller au-delà des intérêts respectifs des principales organisations partenaires. A l'opposé, des exercices de planification stratégique plus ambitieux connaîtront parfois des résultats peu concrets.

Les partenariats ont centré leurs efforts sur des terrains d'intervention publique délimités, conformément à leurs principales vocations : le développement social des groupes défavorisés, le développement économique local, la politique

du marché du travail. Ce chapitre examinera successivement ces domaines. Il étayera les principaux résultats des exercices de planification : les partenariats ont comblé des lacunes en matière de politiques et ont affiné les objectifs qui étaient flous, conduisant à la réalisation d'activités là où il y en avait peu ou pas dans les domaines d'action concernés. Les objectifs qui ont été définis pour un ensemble de secteurs, comme le marché du travail et le développement social, ont contribué à une meilleure intégration des politiques.

Le développement social

Les partenariats qui travaillent dans ce domaine ont tous les mêmes groupes cibles : les chômeurs de longue durée, les bénéficiaires de l'aide sociale, les jeunes sans expérience professionnelle, les femmes et les immigrants qui travaillent dans des conditions précaires, les personnes handicapées, et celles qui ont des problèmes de santé.

Pour ces groupes, les problèmes rencontrés sur le marché du travail et dans la vie quotidienne sont souvent étroitement liés. L'exclusion sociale va au-delà du fait de ne pas avoir d'emploi. Elle se caractérise aussi par les difficultés liées à l'insuffisance des revenus, de la protection sociale et des services sociaux (par exemple, services sanitaires, aide au logement, prestations scolaires, services juridiques) (European Social Fund Programme Evaluation Unit, 1999). C'est pourquoi l'objectif du partenariat dans ce domaine est double : 1) aider le groupe cible sur le marché du travail, et plus précisément, à trouver un emploi et à le garder, et 2) améliorer les conditions de vie. L'évaluation des diverses mesures qui interagissent avec ces objectifs a souvent révélé que des liens faisaient défaut et montré la nécessité d'adopter une approche plus globale au traitement des problèmes.

En Finlande et en Irlande, des partenariats ont pris cette approche. Pour s'acquitter de leur mission, ils ont défini et poursuivi des objectifs de grande envergure (voir encadré 6).

Les activités permettant d'atteindre ces objectifs couvrent des domaines très variés allant de la fourniture de services appropriés du marché du travail et de l'aide à l'accession au crédit aux mesures destinées à lutter contre l'alcoolisme et la toxicomanie. Certaines de ces activités relèvent des services publics existants, d'autres non. Par exemple, en Irlande, la promotion de la création d'entreprises relève du ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi, mais aucun organisme n'est chargé du développement communautaire.

Quand d'autres organisations sont en jeu, les partenariats, afin d'atteindre leurs objectifs, ont souvent proposé l'élaboration commune de programmes et services spécialisés pour compléter ceux qui sont en place. Par exemple, en matière de politique du marché du travail, les partenariats ont suggéré que des

Encadré 6. Les stratégies de développement social en Irlande

Un exemple représentatif de stratégies adoptées par des partenariats en faveur de la réinsertion et de l'amélioration de la qualité de la vie des groupes défavorisés est donné ci-après. Cette stratégie, qui s'articule autour de sept grands objectifs, a été formulée par un partenariat opérant dans les comtés d'Offaly et Kildare :

- promouvoir l'emploi et la création d'entreprises ;
- aider les chômeurs à développer leur potentiel et à améliorer leur aptitude à rechercher un emploi ;
- s'attaquer aux problèmes liés aux sorties précoces du système scolaire ;
- dispenser une formation au développement communautaire et assurer le renforcement des capacités ;
- encourager l'organisation des groupes cibles et la mise en réseau ;
- s'attaquer aux problèmes liés au transport, au manque d'information, à la précarité des infrastructures et à l'absence d'équipements collectifs ;
- contribuer à améliorer la qualité de la vie de toutes les composantes de la communauté.

Source : OAK Partnership.

services spéciaux de conseil, disposant de plus de temps et de compétences pluridisciplinaires, soient proposés par le SPE aux chômeurs de longue durée, en coopération avec d'autres partenaires.

Les services publics au niveau local et régional ont éprouvé des difficultés à mettre au point des activités conformes à ces orientations, étant entendu que les nouveaux services proposés n'auraient pas été en totale cohérence avec les cadres d'intervention existants et auraient détourné des ressources destinées aux objectifs fixés à l'échelon national. C'est pourquoi la plupart des objectifs des partenariats ont été poursuivis sur la base d'initiatives distinctes. En Irlande, s'inspirant des syndicats, les partenariats ont créé leur propre réseau de services locaux de l'emploi (les *Local Employment Services* vus au chapitre précédent) afin d'offrir des services aux groupes cibles. En Finlande, où, en raison d'une stricte gestion axée sur les résultats attendus, le SPE a eu des difficultés à adapter les services dans le sens préconisé par les partenariats, divers services distincts ont été créés avec l'aide d'ONG.

Bien que la coopération n'ait pas été optimale, ces activités n'ont pas été réalisées en isolation complète des services publics. Les bureaux locaux de ces derniers y ont souvent participé indirectement, apportant leur savoir-faire grâce à leurs représentants délégués au conseil d'administration et dans les groupes de travail. Parfois, ils ont participé financièrement à ces initiatives, en utilisant des crédits budgétaires dont ils peuvent disposer librement à l'échelle locale. En Irlande et en Finlande, il existe plusieurs exemples de projets élaborés par des partenariats auxquels le SPE a coopéré activement, tels que les foires de l'emploi. En Irlande, il est courant que le SPE détache du personnel auprès du LES.

La difficulté pour les instances publiques de modifier les cadres de gestion des politiques a manifestement incité les partenariats à prendre en charge la fourniture d'une gamme de services à la population, faisant de la mission des partenariats une réalité tangible à la fois en termes de mesures et sur le plan institutionnel. Reconnaissant l'utilité des initiatives prises à l'échelle locale, les gouvernements ont alloué des fonds aux partenariats pour développer de nouvelles activités, et ont même intégré certaines initiatives des partenariats dans les cadres d'intervention nationaux. On citera à nouveau les LES à titre d'exemple. En 1995, les pouvoirs publics ont élargi le réseau de ces services, composé au début de 12 unités, à toutes les régions où des partenariats opéraient, en fournissant les fonds nécessaires (via le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi). En 1999, ils ont franchi une nouvelle étape en confiant la responsabilité de la gestion de ces services à l'organisation tripartite chargée de la mise en œuvre de la politique du marché du travail (FÁS). Autre exemple irlandais, un programme destiné à promouvoir le travail indépendant parmi les bénéficiaires de l'aide sociale (*Back to Work Allowance*), lancé par un partenariat local mais désormais proposé dans toutes les régions.

Les partenariats irlandais se sont implantés dans tout un secteur que les services publics n'étaient pas préparés à développer et à gérer. En comblant l'écart entre les politiques existantes, ils ont fait en sorte que le développement social des groupes défavorisés soit un objectif explicitement poursuivi dans le pays. La cohésion instituée au niveau local entre les divers acteurs, y compris les groupes communautaires et les fonctionnaires (chapitre 2), a joué pour beaucoup dans l'élaboration d'une approche plus globale des problèmes rencontrés par les groupes défavorisés.

S'associer au développement économique ?

Les partenariats chargés du développement social ont parfois cherché à s'associer davantage aux affaires économiques. Ce souhait reflète le lien direct entre le développement économique et les questions sociales à l'échelle locale, et, comme en Irlande, peuvent être encouragées par les carences de la planification

stratégique locale du développement économique, ainsi que par la forte centralisation des services publics et la faiblesse des administrations locales, comme il a été vu au chapitre 1.

L'aide aux nouvelles entreprises, le développement des infrastructures et les transports publics peuvent avoir des répercussions directes sur la réinsertion des chômeurs de longue durée. La revitalisation des zones urbaines et le développement des aménités rurales, qui, par exemple, stimulent les activités touristiques, sont des considérations qui ne peuvent être ignorées dans les régions défavorisées. Ces interactions entre domaines expliquent pourquoi les partenariats ont tenté d'encourager une approche intégrée des problèmes des groupes défavorisés, en faisant participer tous les organismes concernés au processus de prise de décision, y compris ceux qui sont responsables des politiques économiques.

Cet engagement des partenariats a parfois eu lieu au risque de créer la confusion quant à leur rôle et leurs responsabilités. En Irlande, les partenariats ont certes axé leur participation aux affaires économiques sur les préoccupations de leurs groupes cibles, mais ils ont parfois donné l'impression qu'ils revendiquaient la responsabilité du développement économique en raison du nombre de leurs initiatives en la matière. Une répartition mal définie des pouvoirs peut affaiblir la coopération avec les acteurs intervenant dans les domaines économiques et engendrer la concurrence là où s'imposerait une plus grande coordination.

Pour éviter ce genre de situation, plusieurs partenariats ont tenu à bien dissocier les tâches relevant respectivement des domaines économiques et sociaux. Par exemple, dans une région de l'est de la Finlande (municipalités de Iisalmi, Sonkajärvi et Vieremä), le plan d'action en faveur de la réinsertion des chômeurs de longue durée élaboré par le partenariat a été explicitement dérivé du plan de développement régional, conçu par l'association des municipalités. Cela a permis de garantir la cohérence des actions entreprises de part et d'autre et de mettre leur complémentarité en évidence. En Flandre aussi, les objectifs d'emploi poursuivis sur la base d'un pacte territorial s'inscrivant dans une initiative de l'UE (dans la sous-région de Halle-Vilvoorde) ont été stipulés en conformité avec le plan de développement socio-économique conçu au niveau provincial par l'agence de développement économique en coopération avec le gouvernement provincial du Brabant flamand (Vlaams Brabant).

Comme le montre la section suivante, bien que certaines questions soient communes aux secteurs économique et social, la planification d'une stratégie de développement économique comporte des difficultés qui lui sont propres.

Le développement économique

Les partenariats ont été en mesure de concevoir à l'intention des groupes défavorisés une stratégie de développement social comblant certaines lacunes

du cadre d'intervention national. Ils ont fait fond sur l'engagement des organisations communautaires et renforcé la cohésion locale, moyennant la participation de fonctionnaires au processus. Des mécanismes semblables sont-ils à l'œuvre dans la planification du développement économique ?

Le développement économique, comme le développement social, couvre de nombreux domaines d'action spécifiques, tels que le développement industriel et commercial (investissement étranger et local, PME), les infrastructures, les transports publics et l'aménagement du territoire. Tous sont sous la responsabilité de plusieurs organismes : services publics, agences, municipalités. Bien qu'une instance (généralement l'administration régionale ou le conseil de comté) soit souvent chargée de veiller à ce que les diverses actions soient menées au sein d'un cadre cohérent (ce qui n'est pas le cas pour le développement social), dans la pratique, la coordination des mesures de développement économique se révèle difficile, la répartition des responsabilités entre les diverses instances étant mal définie. Souvent, les organisations patronales ainsi que les administrations locales et régionales mènent leurs propres activités pour promouvoir l'investissement étranger. Le coordinateur fait fonction de médiateur, mais n'a pas la primauté sur les initiatives des autres acteurs. Par exemple, dans plusieurs pays, le niveau régional ne prévaut pas sur le niveau municipal et se trouve sur un pied d'égalité avec lui, ce qui peut mener à une absence de cohérence entre les mesures prises de part et d'autre.

Ces préoccupations se sont ajoutées à celles suscitées par le peu d'efficacité des approches descendantes (*top-down*) du développement économique, notamment dans les zones en retard de développement, le manque d'attention accordée aux priorités des municipalités, et l'absence de consultation de la population. Un certain nombre d'initiatives partenariales ont été conçues pour résoudre ces problèmes.

Deux approches opposées : la Flandre et la Sicile

Les « plates-formes de district » (*Streekplatformen*) créées en Flandre en 1995 ont pour tâche de proposer une stratégie globale de développement économique (élargie pour englober les questions sociales et les problèmes d'emploi) dans leur division territoriale sous-régionale.

Ces plates-formes ont été chargées de rassembler, sur une base volontaire (en tant que « forces vives » de la région), les représentants des municipalités, des partenaires sociaux, et des organismes et autres groupes concernés, pour :

1. s'accorder sur les limites du territoire desservi par la plate-forme ;
2. conceptualiser une vision du territoire ;
3. formuler des objectifs compatibles avec cet objectif à long terme ; et
4. proposer des projets qui permettent d'atteindre ces objectifs.

Les accords locaux sont soumis au ministère de l'Économie, qui se concertent ensuite avec tous les autres ministères (par exemple, Éducation, Emploi, Infrastructures) et des organismes publics (par exemple, le SPE, les agences de développement économique des provinces) sur la pertinence des actions, les incidences budgétaires et les mécanismes de mise en œuvre des divers projets proposés.

Le processus d'approbation se déroule en trois étapes : premièrement, les propositions sont révisées grâce à un dialogue entre les instances centrales et les plates-formes ; ensuite, une charte est rédigée par le ministère de l'Économie à partir des résultats des discussions, puis des négociations sont engagées entre les ministres ; enfin, des négociations ont lieu à l'intérieur de l'appareil gouvernemental et aboutissent à la signature de la charte par tous les ministres. Une fois la stratégie approuvée, les services et organismes publics mettent en œuvre les projets prévus sous un contrôle effectué à l'échelon central afin d'éviter les doubles emplois et les mesures conflictuelles.

Seules neuf des 17 plates-formes de districts ont obtenu l'approbation de leurs plans jusqu'à présent, la plupart en 1999, après une longue concertation. D'autres plans sont actuellement en cours d'élaboration. La difficulté à proposer des projets pertinents et réalistes tient en partie au faible niveau d'engagement des partenaires eux-mêmes. Une évaluation réalisée en 1999 par le gouvernement flamand a indiqué que 80 % du temps écoulé entre la création d'une *Streekplatform* et la signature d'une charte avaient été consacrés à des débats menés à l'échelon local et non central. Des partenaires ont quitté les plates-formes et certaines organisations ont cessé de collaborer à un moment donné du processus (par exemple, dans la région du Midden-Limburg, cinq municipalités sur 16 se sont retirées en 2000).

Comme l'ont révélé des entretiens, le niveau élevé d'abstraction de l'exercice explique la faible participation au processus. Tandis qu'en Irlande, des groupes se sont formés pour s'attaquer à un problème commun particulier (par exemple, pour trouver le moyen de réinsérer les exclus sociaux et d'améliorer leurs conditions de vie), en Flandre, les partenaires ont d'abord eu à définir quels étaient les enjeux de leur région. Le champ du développement économique dans son ensemble a été pris en compte au cours de l'élaboration des stratégies, projet ambitieux auquel les organismes publics sont mieux préparés.

D'autres facteurs ont pu affaiblir l'intérêt des principaux partenaires. Premièrement, la lourdeur de la procédure va à l'encontre du calendrier à court terme des municipalités. Deuxièmement, faute d'un rôle de coordination dans la mise en œuvre de la stratégie (dévolu au niveau central), il n'a pas été possible de mettre en évidence l'investissement des partenaires au niveau local. Ce facteur a été crucial pour les municipalités, qui sont l'épine dorsale des plates-formes et

couvrent partiellement leurs coûts de fonctionnement. Il a peut-être en outre affaibli la motivation des responsables du service public délégués auprès du partenariat, qui peuvent tirer un meilleur parti de mesures qu'ils proposent au sein de leur propre cadre administratif et de responsabilité que dans le cadre du partenariat.

Il est frappant de constater qu'en d'autres circonstances les municipalités ont représenté une formidable force motrice au sein des partenariats œuvrant pour le développement économique. En Sicile, région qui a pâti d'un retard de développement des décennies durant, les partenariats créés sur l'initiative des pouvoirs publics en 1995 se sont révélés un outil utile pour renforcer la cohésion entre municipalités, comme nous l'avons vu au chapitre 2, et pour proposer des stratégies alternatives de développement économique. Les partenariats, qui desservent de grandes parties du sud de l'Italie, ont été l'intermédiaire d'importants investissements financiers comme on le verra au prochain chapitre.

Le problème auquel les pactes territoriaux ont eu à s'attaquer dans le sud de l'Italie est clair : le manque d'investissement. Exception faite des pactes territoriaux pour l'emploi soutenus par l'UE, qui peuvent couvrir un plus large éventail d'activités (comprenant la formation, l'environnement, et les activités à but non lucratif), l'initiative des pactes territoriaux a été centrée sur le développement des entreprises et, dans une moindre mesure, des infrastructures. Il a été demandé aux partenariats de sélectionner et promouvoir les secteurs industriels qui présentaient localement des avantages compétitifs et de soumettre des propositions concernant les infrastructures.

Comme en Flandre, les partenariats n'interviennent pas directement dans la mise en œuvre de la stratégie. Ils élaborent une série de critères et lancent un appel d'offres. Sur la base de ces critères, une institution financière agréée évalue les soumissions et affecte les fonds mis à disposition par l'État (et les partenaires locaux) pour mettre en œuvre la stratégie convenue. Le secrétariat du partenariat aide les particuliers et les chefs d'entreprises à élaborer les soumissions.

Cela dit, la transparence et la visibilité de l'investissement effectué par les partenaires en Italie sont assurées grâce, d'une part, à la publicité donnée au processus de soumission et, d'autre part, à l'affichage d'informations sur la participation financière des partenaires aux projets d'infrastructures. En ce qui concerne les délais de procédure, contrairement à la longue procédure initialement prévue, selon laquelle chaque projet devait être approuvé par le ministère du Trésor, la procédure actuelle permet un investissement rapide dès l'approbation du plan.

En Irlande, la planification s'articulant sur un groupe de questions bien précises a renforcé l'efficacité de la prise de décision et de la mise en œuvre. Dans ce pays ainsi qu'en Italie, un secteur a joué un rôle central et s'est beaucoup investi dans le processus ; il s'agit des organisations communautaires dans le premier cas et des municipalités dans le second. La cohésion renforcée au sein de ces secteurs a

contribué à clarifier et à structurer les objectifs, ce qui, à son tour, a aidé les autres partenaires à recenser des intérêts communs, comme nous l'avons exposé précédemment. En Irlande, les fonctionnaires ont compris qu'ils pouvaient renforcer leur rôle localement grâce à des partenariats efficaces. Ils se sont ralliés au processus et ont apporté des connaissances et des compétences essentielles pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie cohérente. De même, en Sicile, la plupart des partenaires sociaux ont adhéré au processus. L'administration régionale a également estimé qu'il était de son intérêt de mettre à profit les compétences créées à l'échelon local, en élaborant sa stratégie de développement intégré pour la région en concertation avec les municipalités et les pactes territoriaux.

La comparaison de ces deux approches différentes de la planification stratégique ascendante (*bottom-up*) du développement économique semble indiquer que les stratégies fondées sur des problèmes donnés, sur des calendriers cohérents et sur la transparence et la visibilité de l'investissement ont plus de chances d'être un complément utile et un défi stimulant pour les politiques de développement élaborées par d'autres instances. L'expérience italienne laisse également entendre que l'engagement résolu des municipalités est essentiel pour la formulation de stratégies de développement économique pertinentes et réalistes. Mais n'y a-t-il pas un risque que les stratégies menées par les municipalités soient systématiquement centrées sur le développement industriel et commercial ?

Convergence des objectifs avec les préoccupations des municipalités

Les intérêts municipaux ont souvent dicté les stratégies de développement économique établies dans le cadre de partenariats. Les municipalités ont une bonne connaissance du contexte économique local et sont sensibles aux préoccupations des citoyens qu'elles représentent. En conséquence, leurs actions jouissent d'un degré de légitimité élevé. D'autres instances, telles que les organisations patronales locales, recensent fréquemment des intérêts communs et souscrivent donc à la planification proposée par les municipalités.

Les municipalités s'intéressent souvent principalement au développement des entreprises et des infrastructures, comme le montre l'expérience de nombreux partenariats dirigés par des autorités locales, par exemple dans le sud de l'Italie. Aux États-Unis, les partenariats à l'échelle de la ville ou du comté ont de même pour vocation de promouvoir leur région, d'attirer des capitaux et de retenir les entreprises dans un contexte de concurrence. D'autres partenaires souhaitent par contre que la planification stratégique prenne en compte un plus large éventail de problèmes.

Dans l'ensemble, cependant, le partenariat semble être un outil utile pour pondérer les intérêts au niveau local ou sous-régional. On fait souvent valoir que

les forums réunissant des groupes de municipalités sont les plus appropriés pour échanger des points de vue constructifs sur le développement économique, du fait qu'ils coïncident souvent avec des « régions fonctionnelles » où un nombre important de secteurs d'action, tels que les services sociaux, les transports, le logement, la sécurité, l'environnement, sont gérés dans la pratique. En outre, ils correspondent fréquemment à des zones géographiques homogènes sur le plan économique, où les conditions du marché sont similaires en termes de main-d'œuvre et de structure industrielle. A ces niveaux, les intérêts sur le plan social, économique et du marché du travail sont interdépendants. Par exemple, l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée est une condition au maintien des entreprises dans la région. Pour les responsables des divers services, les causes et les impacts d'un problème donné peuvent être établis assez facilement, ce qui favorise les ententes pragmatiques sur les solutions possibles.

Les tendances actuelles de la formulation des stratégies de développement économique corroborent ces évolutions. Les stratégies territoriales appliquées par les administrations locales et les partenariats s'articulent de plus en plus sur le développement économique « endogène » en exploitent les avantages compétitifs, les compétences et les connaissances disponibles sur place, au lieu de favoriser uniquement l'attraction de nouveaux investissements. Ainsi, les initiatives visant à promouvoir l'entrepreneuriat, l'emploi indépendant, les entreprises sociales, les pépinières d'entreprises et les réseaux d'entreprises sont actuellement florissantes. Elles sont compatibles avec une gamme d'objectifs diversifiés qui vont au-delà du développement industriel et des infrastructures.

Plusieurs exemples illustrent ces évolutions. En Autriche, une planification stratégique qui s'appuie sur l'homogénéité économique et les avantages des régions fonctionnelles a été appliquée dans une région du Tyrol (Tiroler Oberland und Außerfern) où un partenariat a rassemblé trois districts partageant les mêmes caractéristiques économiques. Les objectifs ont été fixés en fonction des principaux problèmes rencontrés par la région : dégradation de la chaîne de l'offre et du commerce de détail local et difficultés liées au caractère hautement saisonnier de l'économie. Un large éventail d'activités a été défini pour atteindre ces objectifs, étant entendu que seule une stratégie globale impliquant de nouvelles infrastructures et activités économiques, l'environnement, les ressources humaines, les services sociaux et les transports permettrait de mener des actions efficaces et d'obtenir des résultats durables.

Au Danemark, les conseils de développement économique au niveau sous-régional, composés des municipalités et des principales entreprises privées, définissent des plans de développement économique d'ensemble visant à agir efficacement sur l'environnement des affaires. Dans une zone de la région de Storstrøm (Østsjælland), encourager une culture d'entreprise, développer les PME, améliorer

les qualifications des ressources humaines et stimuler l'esprit d'entreprise chez les jeunes s'inscrivent dans la stratégie. Les projets prévoient des mesures allant de la prestation de services aux entreprises existantes aux programmes éducatifs scolaires. Des liens de coopération fructueux pour les deux parties ont été établis avec le SPE, comme mentionné au chapitre 2. Le conseil ne dispose pas des ressources nécessaires pour dispenser des services de formation et, de ce fait, encourage le recours aux services de formation professionnelle proposés par le SPE. En échange, il fournit une aide aux chômeurs qui envisagent de créer leur propre entreprise, adressés par le SPE.

En Italie, de nombreux pactes territoriaux ont soumis pour approbation des objectifs similaires, comme encourager la valorisation des ressources humaines. Cependant, les projets proposés ont rarement été soutenus car ces domaines d'action ne répondaient pas aux conditions requises par la politique gouvernementale régissant les partenariats. Suite à une expérience réalisée avec un autre groupe de partenariats (pactes territoriaux pour l'emploi, co-soutenus par l'UE), dont les résultats sont actuellement examinés par les pouvoirs publics, tous les partenariats peuvent être appelés dans l'avenir à développer un plus large éventail d'activités.

Renforcer les accords municipaux

Aussi complètes soient-elles, les stratégies appliquées pour répondre à l'intérêt d'un groupe de municipalités se heurtent souvent à deux obstacles : la concurrence entre les municipalités et l'absence de masse critique.

Les municipalités qui étaient habituées à se concurrencer pour drainer des capitaux ont du mal à accorder leur confiance à leurs voisins pour mettre en œuvre des projets communs de développement économique. L'expérience italienne nous enseigne que le choix des projets par un organisme indépendant et une grande souplesse dans la définition des règles régissant l'allocation des fonds sont deux éléments propices à un climat de coopération. En Italie, les municipalités établissent d'un commun accord la liste des critères qui président au choix des projets, mais n'interviennent pas dans ce choix proprement dit. Ce dernier est effectué par une banque agréée, ce qui élimine les risques de conflit. En outre, cela permet aux municipalités de proposer leurs propres projets dans le cadre de la procédure d'appel d'offres. La souplesse avec laquelle sont définies les règles régissant l'allocation des fonds peut limiter par ailleurs la recherche de l'intérêt individuel dans les négociations sur le choix des critères : dans une région de la Sicile (Alto Belice Corleonese), des quotas minimums pour certaines catégories de projets (par exemple, le développement social) ont été fixés pour les projets présentés par les municipalités qui peuvent être soutenus par le partenariat (en proportion de la population, sur la base de deux projets au minimum).

La faiblesse de la masse critique de certains partenariats opérant dans de petites régions fonctionnelles constitue un autre obstacle. Dans certaines régions, notamment au Danemark, on estime qu'elle est un frein à la promotion de l'investissement et à la mobilisation des capitaux. Les résultats médiocres des activités en faveur du développement des entreprises peuvent saper l'engagement et le soutien des principaux partenaires. C'est peut-être aussi l'une des raisons pour lesquelles des municipalités se sont retirées de la plate-forme de district dans la région du Limbourg central (Midden-Limburg) en Flandre.

Les partenariats ont parfois su apporter une bonne réponse à ce problème. Ils ont associé des organisations similaires de diverses localités et consolidé leurs objectifs communs, augmentant ainsi leur effet de levier et leur crédibilité. Dans l'exemple du Tyrol donné plus haut, l'initiative de partenariat a permis de déterminer les intérêts et les besoins communs aux trois districts voisins (dont chacun a son propre bureau de développement économique fonctionnant pour le compte des municipalités). Une évaluation locale a révélé que tous trois gagneraient à définir une stratégie commune étant donné leur homogénéité économique et leur faible masse critique. La stratégie élaborée en partenariat a inclus des objectifs communs aux trois districts. Sa conformité aux préoccupations municipales lui a conféré une forte légitimité dans la zone concernée.

Le recensement d'objectifs communs au niveau local peut fournir une base solide pour le développement stratégique fondé sur une approche ascendante, comme l'illustre la section suivante.

Vers des politiques ascendantes

Lors de la définition des politiques, les administrations régionales se sont souvent appuyées sur les stratégies élaborées par des partenariats, qui tiennent compte d'objectifs communs à une vaste zone géographique.

Le cas de l'Italie a été décrit précédemment. Grâce à son expérience du partenariat, l'administration régionale de Sicile a mis en lumière le rôle important que les neuf provinces pouvaient jouer en faisant connaître les objectifs locaux dans le cadre de la planification régionale. Elle a invité les partenariats à participer à des forums provinciaux pour qu'ils apportent leur contribution à l'élaboration d'une stratégie de développement intégrée à long terme pour toute la région. Les provinces ont été investies de responsabilités supplémentaires dans le cadre de ce processus ascendant, les administrations provinciales devant être directement associées à la mise en œuvre de la stratégie régionale intégrée. La moitié des fonds concernés seront affectés par les provinces à des projets conformes à la planification convenue entre les différents niveaux administratifs¹ (voir à ce sujet le chapitre 8, par A. Melo).

Dans le Michigan, l'organisme public responsable du développement économique et de la création d'emploi (*Michigan Economic Development Corporation*, MEDC) a mis en place une stratégie qui englobe celles élaborées dans les principales villes, y compris la plus importante, Detroit, de même que celles des partenariats constitués pour gérer la politique du marché du travail (conseils de perfectionnement de la main-d'œuvre). En Autriche, le gouvernement régional du Tyrol a intégré dans sa stratégie de développement régional les objectifs formulés par le partenariat rassemblant trois districts.

Cette configuration, selon laquelle les politiques régionales de développement économique sont fondées sur des stratégies définies à des échelons inférieurs ou en concertation avec des partenariats, a contribué à l'uniformité des objectifs à tous les niveaux d'administration. On peut s'appuyer sur l'exemple autrichien pour illustrer cette convergence territoriale des objectifs. Dans une région donnée, l'amélioration de la chaîne de l'offre locale est un objectif poursuivi de façon cohérente à quatre niveaux de gouvernance (encadré 7).

La convergence des objectifs à l'échelle territoriale a favorisé une approche ascendante dans la conception des politiques, atteignant ainsi l'un des principaux objectifs des partenariats. Elle a également éliminé le risque d'incohérence entre les mesures de développement économique mises en œuvre aux différents échelons. Comme cela a été constaté en Autriche, la convergence des objectifs à l'échelle territoriale renforce également la coopération et l'engagement à agir aux différents niveaux d'administration dans la mesure où les activités exécutées à un niveau déterminé contribuent à la réalisation des objectifs à d'autres niveaux.

D'un point de vue géographique, cela peut aussi favoriser la coopération horizontale du fait que d'autres régions peuvent être mieux informées des objectifs poursuivis dans les régions voisines grâce à une meilleure visibilité, et considérer que ces objectifs présentent un intérêt pour elles-mêmes. Les régions voisines peuvent également évaluer si le travail des partenariats a eu un impact sur la conception des politiques des pouvoirs publics aux niveaux administratifs supérieurs. Au Tyrol, les districts non desservis par le partenariat ont demandé à mettre en œuvre certains des projets réalisés en Oberland und Außerfern.

La convergence des objectifs à l'échelle territoriale suscite néanmoins des préoccupations quant à la responsabilité des acteurs et l'imputabilité des résultats.

Convergence territoriale et imputabilité des résultats

La convergence des objectifs à l'échelle territoriale fournit un cadre propice à l'élaboration et à l'application de politiques efficaces, grâce au renforcement de la

Encadré 7. Convergence territoriale des objectifs : l'exemple du Tyrol

La convergence territoriale des objectifs peut être illustrée par un exemple d'objectifs poursuivis à tous les niveaux d'organisation. Le renforcement de la chaîne de l'offre locale est pris en compte dans la stratégie économique du Land du Tyrol, dans celle d'un partenariat (sous-région du Tiroler Oberland und Außerfern) qui couvre une partie du Land, dans celle (bien que moins explicitement) d'un district (Imst) desservi par ce partenariat, et dans la stratégie appliquée par l'une des municipalités située dans ce district, Tarrenz.

Extraits de la stratégie économique du gouvernement du Tyrol :

« Le Tyrol souhaite pour la population une structure de l'offre fortement décentralisée : l'offre de biens et de services à la population est un élément essentiel de la qualité de vie. Conformément à la structure démographique du Tyrol, la répartition des sites pour les activités commerciales et les autres services axés sur le consommateur devrait être aussi décentralisée que possible. Parmi les facteurs importants à prendre en compte, il faut veiller à associer la qualité de l'offre, la possibilité d'accéder aux sites, la diversité et la qualité des produits disponibles et le niveau des prix. En particulier pour les couches de la société non mobiles, mais aussi dans l'intérêt des milieux économiques régionaux et pour des raisons liées à la politique des transports, assurer l'offre locale est un objectif important de la politique économique du Tyrol. Toutefois, cela ne doit pas conduire à préserver des structures de marché non viables » (Source : *Economic Strategy of Tyrol*, 1998, thème 4.4.2, Services axés sur le consommateur).

Extraits de la stratégie économique de la sous-région Tiroler Oberland und Außerfern (districts de Imst, Landeck et Reutte, visés par un pacte territorial) :

« Objectif 2 : réévaluation de la zone.

Mesure 1 : construire une infrastructure pour le secteur des services et assurer la chaîne de l'offre (distribution) dans la région en fonction des besoins économiques. Notamment, 1) commercialiser les produits des petits ateliers ; 2) mettre en place des projets locaux de commercialisation ; et 3) assurer l'offre locale grâce à une aide et à des services aux entreprises locales.

Mesure 3 : soutenir les PME grâce au transfert de technologie, à l'innovation, à la coopération et aux technologies de l'information et de la communication. Les projets pourraient porter sur les questions suivantes : 1) consultations sur l'innovation régionale ; 2) réseau de communication à l'appui d'une liaison avec les médias dans la région ; 3) élaboration d'une base de données sur la situation du marché ; 4) distribution des produits des petites entreprises commerciales ; et 5) stratégie commerciale pour les villes et les villages à l'appui de l'offre locale ». (Source : *Economic Strategy for the Tiroler Oberland, Economic Strategy for the Außerfern*, 1995, thème : sous-programme FEDER (Fonds européen de développement régional), programme 3 : PME/commerce et industrie, mise en place d'une structure industrielle et commerciale équilibrée, soutenue par une base solide d'entreprises innovantes et compétitives).

Encadré 7. **Convergence territoriale des objectifs : l'exemple du Tyrol (suite)**

Extraits de la stratégie du district de Imst :

« L'objectif stratégique est la réalisation d'une structure économique équilibrée qui soit moins tributaire des variations saisonnières (...). Pour que l'économie du district reste compétitive, il faut la renforcer et trouver de nouvelles possibilités d'alimenter l'activité économique et de créer des emplois qualifiés. Les objectifs suivants doivent être poursuivis : 1) publicité pour la région afin de renforcer son image de site attrayant ; 2) amélioration du savoir-faire dans les entreprises régionales. Les mesures prévoient notamment la promotion du marketing des projets commerciaux locaux » (Source : *Economic Strategy for the District of Imst*, 1995, thème : structure économique régionale).

Stratégie économique de Tarrenz, village du district de Imst :

« Le but principal poursuivi par la ville de Tarrenz est d'améliorer la qualité de vie dans la région. Trois objectifs sont visés : 1) développement de l'infrastructure (en raison des inconvénients dus à la présence d'un échangeur routier) ; 2) renforcement de la chaîne de l'offre locale (développement de la production locale, vente au détail) ; et 3) revitalisation de la campagne environnante (rénovation des maisons, modification de l'aménagement du territoire). » (Source : documentation locale).

cohérence des activités et de la cohésion entre partenaires à travers les différents niveaux d'administration. Elle peut néanmoins affaiblir le degré d'imputabilité des résultats. Quand les mêmes objectifs sont poursuivis à plusieurs niveaux, comment savoir qui est responsable de quoi ? Une répartition floue des responsabilités peut donner lieu à une double comptabilisation des résultats positifs ou à une prise en compte insuffisante des échecs ou objectifs non atteints.

Il arrive parfois que des résultats soient comptabilisés deux fois, soit verticalement soit horizontalement. Il peut y avoir double comptabilisation verticale quand deux niveaux d'administration distincts, qui ont participé tous deux directement ou indirectement à la prestation d'un service ou à l'application d'une mesure, déclarent des résultats positifs. Dans certaines régions de Flandre, comme de nombreuses instances à différents niveaux (municipalité, comité sous-régional pour l'emploi, pacte territorial pour l'emploi, province) sont associés aux mêmes mesures et partagent les mêmes objectifs, il est difficile de déterminer la part réelle de responsabilité de chaque acteur, notamment du partenariat, dans les résultats obtenus (voir à ce sujet le chapitre 11, par S. Craig).

Une double déclaration horizontale est observée quand les résultats sont rapportés à la fois par le partenariat et par un partenaire à la mise en œuvre. Par exemple, le nombre d'emplois créés par un programme géré par le SPE en coopération avec le partenariat est souvent déclaré deux fois. Il arrive aussi que les résultats soient également notifiés par des partenaires participant au recrutement de candidats à ce type de programme, tels que les ONG.

De par leur nature coopérative, qui les rend fortement tributaires des ressources d'autres organisations, la majorité des mesures auxquelles les partenariats participent sont mises en œuvre conjointement avec d'autres organisations. Ces dernières étant tenues de rendre compte de l'usage des fonds qu'elles allouent, on peut rarement s'attendre à ce que les partenariats soient les seuls à signaler les résultats obtenus. Les partenariats ont vraisemblablement plus à perdre que leurs partenaires d'une double comptabilisation, laquelle suscite des préoccupations quant à leur gestion et remet en cause le bien-fondé de leur existence même.

Quand le rôle du partenariat dans la prestation de services est pleinement reconnu, la répartition des responsabilités au cours des différentes phases d'exécution des activités doit être convenue avec les autres partenaires pour éviter une double notification horizontale. Pour parer à la dilution verticale des responsabilités, il faut convenir d'une division du travail entre les différents niveaux administratifs (local, sous-régional, régional) des partenaires du secteur public, et faire un suivi des résultats associés aux fonctions correspondantes.

Quand le rôle du partenariat dans l'application et la prestation n'est pas bien défini, les organisations partenaires peuvent juger plus approprié d'évaluer les performances du partenariat en regard de sa contribution à l'efficacité et à la pertinence des mesures qu'elles mettent en œuvre. Cela serait cohérent avec les principales actions du partenariat, favoriserait la coopération entre partenaires et supprimerait toute ambiguïté quant au rôle du partenariat.

Comme l'étaie cette section, améliorer la gouvernance locale représente une part importante du travail des partenariats. Des ressources sont investies et des activités menées pour stimuler la coopération aux niveaux inférieurs d'administration et entre organisations, pour que les préoccupations locales soient intégrées dans les stratégies élaborées à des échelons supérieurs, et pour que soit assurée la capacité d'ajustement des actions aux évolutions de la situation locale. En conséquence, même quand la répartition des responsabilités et la division du travail sont claires et garantissent un degré d'imputabilité des résultats satisfaisant, les partenariats qui rendent compte uniquement des résultats obtenus dans la prestation de services et dans la mise en œuvre de programmes peuvent très largement sous-estimer leurs performances. Un suivi et une évaluation des résultats quant à l'amélioration de la gouvernance peuvent être un complément judicieux.

Les stratégies du marché du travail

La politique du marché du travail vise essentiellement à assurer le bon fonctionnement du marché du travail. Elle comprend le droit du travail, une garantie de ressources pour les travailleurs qui perdent leur emploi et des mesures « actives » destinées à rapprocher l'offre et la demande de main-d'œuvre, à savoir principalement : placement, conseil, formation et aides à l'emploi. Les politiques actives du marché du travail comprennent en outre diverses autres initiatives, telles que les programmes d'aide à l'emploi indépendant et à la création d'entreprises.

Si le droit du travail relève de la responsabilité directe du ministère du Travail et les mesures passives (assurance-chômage et autres dispositifs d'assistance) sont souvent gérées séparément par d'autres organismes, dans la plupart des pays le service public de l'emploi est chargé de la mise en œuvre de la politique active du marché du travail. On peut également noter que certains pays ont entrepris de gérer conjointement les mesures actives et passives afin d'améliorer la qualité des services aux usagers de même que leur suivi. Dans ces pays, les usagers peuvent ainsi accéder aux services et recevoir les prestations d'aide sociale au même endroit.

Des exercices de planification stratégique sont habituellement menés pour orienter la mise en œuvre de la politique du marché du travail. Grâce à eux, les objectifs, les instruments et les cibles sont définis, souvent sur une base annuelle. Dans la majorité des pays, ces exercices sont conduits à la fois au niveau national et au niveau régional afin de prendre en compte la situation particulière du marché du travail dans chaque région.

Les organisations tripartites sont souvent étroitement associées à ces exercices, et les dirigent parfois, assurant ainsi une certaine pondération entre les intérêts des salariés, des employeurs et des pouvoirs publics au niveau régional. Dans plusieurs pays comme l'Autriche, la Belgique et le Danemark, les syndicats et les organisations patronales co-gèrent le SPE ou du moins expriment leur avis sur ses programmes et activités. En Italie, les partenaires sociaux participent à l'élaboration des politiques, essentiellement au niveau national, et supervisent les activités de formation dispensées au niveau régional. Aux États-Unis, la responsabilité des partenariats pour la formation où les employeurs jouissent d'une position prédominante a été récemment élargie à toutes les mesures relatives au marché du travail (conformément à la Loi sur l'investissement dans la main-d'œuvre, voir au chapitre 2 l'encadré 3).

Si la participation des partenaires sociaux à la planification stratégique devrait en principe aider à adapter les politiques au contexte local, des préoccupations sont souvent émises quant à la capacité des organismes tripartites d'élaborer

des politiques du marché du travail qui traduisent correctement les besoins ressentis sur le terrain. Ces préoccupations se fondent sur les arguments suivants :

- Les partenaires sociaux ne représentent pas tous les salariés et employeurs ; il existe un nombre croissant de salariés travaillant en sous-traitance, de travailleurs indépendants et de chefs de micro-entreprises qui n'appartiennent à aucune organisation. Les syndicats ne représentent pas non plus les chômeurs, dans la plupart des pays, ni les bénéficiaires de l'aide sociale.
- La participation des organisations aux conseils tripartites est souvent principalement motivée par la nécessité de remplir le mandat assigné par leurs membres, soit la défense de leurs intérêts. Rares sont les organisations qui ont saisi l'occasion d'être associées au processus d'élaboration des politiques pour proposer des mesures visant à améliorer la qualité des services fournis et pour jouer un rôle plus audacieux à l'échelle régionale face aux difficultés sociales et économiques du moment.
- L'État n'a pas toujours donné aux organismes tripartites et aux bureaux régionaux du SPE une liberté d'action suffisante pour qu'ils puissent vraiment adapter les politiques aux conditions locales. On peut estimer que les systèmes de gestion rigoureux axés sur les résultats attendus et les mesures favorisant l'activation des indemnités ont eu un effet recentralisateur sur la gestion des politiques du marché du travail (voir à ce sujet le chapitre 12, par M. Keane et M. Corman).

Le rôle des partenaires sociaux dans la politique du marché du travail est une question de relations professionnelles qui déborde le cadre de la présente étude, de même que les évolutions générales influant sur les fonctions du SPE. De plus amples informations sur les changements qui se produisent au sein des SPE sont fournies dans les documents de l'OCDE (1999a et 2001a) et du Bureau international du travail (BIT, 2001). On pourra noter ici l'ouverture croissante ces dernières années du secteur du marché du travail à la concurrence du secteur privé, évolution qui touche non seulement la prestation de services mais aussi l'élaboration des programmes et qui s'est traduite par de vastes réformes de privatisation dans certains pays (Australie, Pays-Bas). Un autre point important est le recours accru aux nouvelles technologies de l'information, qui modifie les relations entre le SPE et l'utilisateur et contribue dans une certaine mesure à une recentralisation des services.

La tendance croissante à prendre en compte les questions sociales et économiques dans les exercices de planification stratégique de la politique du marché du travail est plus directement liée au thème de la présente étude. Pour répondre aux inquiétudes exprimées et donner les suites qui s'imposent à l'évolution de la

situation sur le marché du travail, les organismes tripartites ont élargi le champ de leur responsabilités, en termes d'action et de groupes cibles.

Intégrer le développement social

Il a été reproché aux stratégies du marché du travail conçues par des conseils tripartites d'être trop axées sur leur groupe cible (les chômeurs ayant droit aux indemnités d'AC et les travailleurs syndiqués) et de négliger les problèmes des chômeurs de longue durée et des groupes défavorisés. C'est là une des principales raisons qui ont conduit à créer des réseaux de partenariats dont l'objet est de promouvoir le développement social des groupes défavorisés (Finlande et Irlande). Dans certains pays, toutefois, le champ d'application des stratégies du marché du travail a été élargi pour prendre en compte certains de ces aspects. Des changements à cet effet se sont récemment produits aux États-Unis, au Danemark et en Flandre.

Aux États-Unis, les problèmes sociaux ont été intégrés dans les stratégies du marché du travail dans la mesure où les conseils de perfectionnement de la main-d'œuvre ont été chargés au titre de la loi applicable en la matière, des programmes destinés aux groupes défavorisés, comme le programme *welfare-to-work* (passage de l'aide sociale au marché du travail) ou *school-to-work* (passage de l'école au marché du travail). Cette réforme a aidé le SPE à prendre conscience des difficultés d'accès au marché du travail pour les groupes cibles concernés. Dans le cadre du programme *welfare-to-work*, les fonds prévus pour les prestations d'assistance au revenu non utilisés en raison de la réinsertion des bénéficiaires sur le marché du travail peuvent être affectés par le SPE à des initiatives apparentées, et cette disposition a permis de surmonter certains des obstacles à la réinsertion. Dans le Michigan (comtés de Kalamazoo et St. Joseph), des projets visant à assurer le transport du domicile au lieu de travail et des services de garde d'enfants pour les parents célibataires à faibles revenus ont ainsi été lancés.

Au Danemark, la répartition des responsabilités en matière de perfectionnement des ressources humaines a souvent été jugée inéquitable par les municipalités, qui se voient obligées de concevoir et d'appliquer des mesures actives du marché du travail destinées à faciliter la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale sur ce marché. Alors que le savoir-faire des municipalités en ce domaine est faible comparée à celui du SPE et qu'elles n'ont pas les moyens de l'accroître sensiblement, leur charge de travail s'est proportionnellement alourdie au cours de la deuxième moitié des années 90. Comme on l'a vu au chapitre 2, les municipalités ont vu le nombre des personnes bénéficiant de la protection sociale rester constant, alors que le nombre des chômeurs inscrits diminuait de moitié.

La réforme du SPE de 1994 a habilité les autorités locales à devenir membres du conseil régional du marché du travail (RAR) et à exprimer leur opinion dans les

cadres où s'élabore la politique du marché du travail. Chaque région a également eu la latitude de modifier la composition du conseil de la façon la plus appropriée possible. Dans la région de Storstrøm, il a été décidé d'ajouter quatre sièges, trois pour les municipalités et un pour l'administration régionale (conseil de comté)². Un comité composé de trois membres du conseil, chargé des opérations courantes, comprend également un représentant des autorités locales et régionales (les autres membres sont issus des syndicats et des organisations patronales).

Le programme de planification pour 2000 fournit un exemple d'effet direct de la présence de représentants municipaux au conseil de comté puisqu'il prévoit que le SPE doit dorénavant consacrer un pourcentage minimum de ses services aux personnes bénéficiant de l'aide sociale : « *la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale qui se voient proposer un emploi doit être accrue par rapport à l'an dernier* » (obligation de résultat 1.3, AF-Storstrøm, 2000 ; voir aussi le chapitre 12). L'obligation est fondée sur l'estimation du pourcentage réel de 1999, chiffre qui n'avait jamais été calculé auparavant ce qui a imposé aux cinq bureaux locaux du SPE de la région d'entreprendre des recherches en matière de données. L'actualisation de ce pourcentage, tâche qui devrait faciliter l'adaptation des priorités des travaux desdits bureaux aux besoins locaux grâce à de meilleures informations, est désormais obligatoire tous les ans.

Toutefois, cette nouvelle obligation ne signifie pas que les bénéficiaires de la protection sociale ont maintenant accès aux mêmes services que les chômeurs ayant droit aux indemnités d'AC. D'autres mesures actives du marché du travail gérées par le SPE, telles que l'établissement de bilans de compétences, les aides à l'emploi et la formation professionnelle, demeurent réservées aux personnes syndiquées.

Faire participer la population

Au Danemark, la participation des autorités locales et régionales n'est pas le seul moyen de porter les préoccupations locales à la connaissance des conseils régionaux du marché du travail. Des consultations publiques sont organisées au tout début de l'exercice de planification stratégique annuel pour la politique du marché du travail. Les premiers objectifs sont définis au cours de séminaires et d'ateliers organisés dans tout le pays et tous les groupes ou particuliers sont invités à y participer. Le bureau régional du SPE organise ces réunions au niveau des bureaux locaux, au plus près de la population, afin d'encourager la participation et de prendre en compte une plus grande diversité géographique. Sur la base d'objectifs provisoirement fixés à ce niveau, des objectifs et cibles sont proposés pour la région. Ceux-ci, ainsi que le budget correspondant, sont ensuite l'objet d'une négociation entre le bureau régional et le siège national.

La société civile qui n'est pas représentée par les partenaires sociaux peut donc apporter sa contribution aux stratégies régionales. Si la capacité du SPE régional à prendre en compte toutes les préoccupations exprimées est limitée par des contraintes budgétaires et administratives imposées par le cadre d'intervention national et par les compromis conclus au niveau central, cet exercice est propre à renforcer la responsabilité du RAR à l'égard du public. Grâce aux consultations, le public est davantage informé du rôle du SPE dans la région. Les représentants des partenaires sociaux auprès du conseil régional du marché du travail ont l'occasion de s'impliquer davantage au sein de la communauté locale en se faisant le porte-parole des préoccupations exprimées. Au Danemark, cette pratique se trouve renforcée du fait que les représentants syndicaux et patronaux sont non seulement délégués par leurs organisations respectives mais représentent en outre une zone géographique déterminée étant donné que les subdivisions territoriales des organisations de partenaires sociaux coïncident avec celles du SPE. Dans la région de Storstrøm, par exemple, chaque délégué siégeant en alternance au conseil d'administration représente l'une des cinq zones locales de la région.

Au Danemark, d'autres dispositions peuvent s'avérer nécessaires pour que les questions sociales soient pleinement prises en compte par les conseils du marché du travail, comme en témoigne la création de comités locaux de coordination sociale chargés d'améliorer la qualité des services destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale et de l'assurance-maladie, comme on l'a vu au chapitre 2. Cependant, le rôle influent du conseil régional du marché du travail dans la région, et aussi la diversification des questions examinées par le conseil et les mécanismes d'élargissement de la consultation peuvent aboutir à une meilleure intégration des aspects sociaux.

Vers une plus vaste intégration

La région flamande de Belgique fournit un exemple d'un des modèles les plus avancés d'intégration des questions sociales et de l'emploi au sein d'un cadre d'intervention unifié. Ce modèle est né de la réforme des comités sous-régionaux pour l'emploi (STC) (voir encadré 8).

Les STC sont désormais bien placés pour apporter une réponse concertée aux deux principaux problèmes rencontrés sur le marché du travail : les obstacles à la réinsertion et la pénurie de main-d'œuvre. Une bonne coopération entre les partenariats et les services publics permet de résoudre plus efficacement ces problèmes. A l'issue de la réforme et des autres évolutions relevées en Flandre et exposées dans l'encadré 8, on peut conclure :

- que le degré de cohérence entre les objectifs poursuivis par les partenaires au niveau central et les objectifs poursuivis par les partenariats est satisfaisant ; les syndicats, les organisations patronales, le gouvernement et

Encadré 8. La réforme des STC en Flandre

Traditionnellement, les STC sont des organes consultatifs du SPE (Service flamand de l'emploi et de la formation professionnelle, VDAB). Comme au Danemark, le SPE s'adresse principalement aux personnes ayant droit aux indemnités d'AC, laissant aux municipalités le soin de dispenser l'aide sociale financée par le gouvernement fédéral*.

La réforme de 1998 a élargi la mission des STC. Les stratégies conçues par ces derniers, qui définissent dans les grandes lignes les priorités du SPE au niveau sous-régional, tiennent maintenant compte des questions sociales et abordent ainsi les problèmes rencontrés sur le marché du travail par tous les groupes de personnes sans emploi. La nouvelle mission des STC est triple :

1. coordonner la politique régionale du marché du travail, y compris les mesures et les services en faveur des groupes défavorisés ;
2. contribuer au bon fonctionnement du marché du travail ; et
3. stimuler la coopération entre employeurs, salariés et autres entités intervenant dans le contexte de l'emploi au niveau local.

A cette fin, le conseil d'administration a été élargi : outre les représentants syndicaux et patronaux, il comprend désormais des représentants de l'administration locale, des organismes de formation privés, du SPE, du ministère flamand de l'Emploi et du personnel. Ces comités ont aussi été renforcés par une restructuration de leurs opérations, le nombre de STC ayant été ramené de 18 à 13. Des mécanismes ont été créés pour améliorer le suivi et la coordination, à la fois verticalement et horizontalement. Un groupe directeur constitué de tous les présidents de comité se réunit une fois par mois pour coordonner les actions et échanger des informations au niveau de la région flamande. Les agents du ministère de l'Emploi fournissent une assistance aux coordinateurs sous-régionaux.

Conformément à la nouvelle mission assignée aux STC, l'éventail de leurs responsabilités s'est élargi. Outre les tâches consistant à formuler un plan d'action annuel, fournir des informations sur le marché du travail et conseiller le SPE, les STC exercent désormais une fonction dans l'économie sociale et ils conçoivent des projets à l'intention des groupes défavorisés. Après approbation de leurs objectifs stratégiques, les STC peuvent soit recommander que le SPE entreprenne une action en faveur des groupes défavorisés, soit lancer un projet distinct, par exemple en sous-traitant un service particulier.

Cet élargissement des responsabilités des STC est compatible avec la mission et les compétences du VDAB. Centrés sur la mise en place de politiques actives du marché du travail, les services du VDAB ne comprennent pas les diverses activités susceptibles d'être sous-traitées par le STC (par exemple, un projet visant à surmonter un obstacle à la réinsertion sur le marché du travail). Le VDAB a néanmoins vu sa mission en faveur des groupes défavorisés se développer, mais toujours dans le cadre de ses compétences. En 1999, les pouvoirs publics ont demandé qu'il offre également des services aux chômeurs inscrits et aux groupes défavorisés. Dans le contexte actuel, par exemple, un STC peut demander au VDAB de fournir des services de formation à une catégorie spécifique de chômeurs.

Encadré 8. La réforme des STC en Flandre (suite)

Les capacités de gestion des organismes tripartites ont également été renforcées pour permettre l'exécution de ces nouvelles tâches et pour faire face aux besoins croissants des entreprises. Les STC bénéficient d'un budget accru, auquel contribuent à la fois les autorités régionale et provinciales, et d'un plus grand pouvoir de décision. Une partie du budget peut être affectée au financement d'activités locales, et certains STC gèrent des fonds alloués par les programmes de l'UE visant à favoriser le développement social et l'emploi.

Le ministère de l'Emploi a doté chaque STC d'un secrétariat de trois personnes en moyenne, similaire à celui de partenariats dans d'autres pays, auquel collaborent également des responsables détachés des SPE, ce qui témoigne de la communauté des objectifs poursuivis par les deux organismes.

Une question sous-jacente dans le soutien aux STC apporté par le SPE est la pénurie de qualifications dans certains secteurs, qui justifie de s'attaquer sérieusement aux problèmes de la réinsertion sur le marché du travail si l'on veut accroître le nombre des actifs. Le SPE considère qu'il est utile de coopérer avec d'autres organisations ayant des liens plus étroits avec les groupes défavorisés. Pour étudier les obstacles à la réinsertion, chaque STC a formé un groupe de travail qui comprend des représentants des organisations travaillant avec des groupes défavorisés, principalement des ONG. Des consultations publiques se tiennent également à cette fin.

* En principe, les chômeurs en Belgique ont droit indéfiniment aux indemnités d'assurance-chômage, ce qui réduit la segmentation des utilisateurs par rapport à d'autres pays. Toutefois, en pratique, de nombreux chômeurs ont cessé de percevoir les indemnités d'assurance-chômage suite à l'application de mesures exigeant des bénéficiaires qu'ils participent aux programmes actifs du marché du travail. De surcroît, du fait qu'ils n'ont jamais eu d'expérience professionnelle, de nombreux chômeurs ne peuvent prétendre aux indemnités d'assurance-chômage. Une initiative gouvernementale prise récemment (2000) vise à fournir conjointement dans les organismes à guichet unique (*Werkwinkels*) les services offerts par les municipalités et ceux proposés par le service public de l'emploi.

les services publics, notamment le VDAB, ont convenu de s'attaquer au problème de l'insertion sociale, objectif assigné aux STC.

- qu'il existe une répartition claire des responsabilités ; les partenaires sociaux ont convenu que les STC sont responsables de la coordination et que le VDAB est chargé de la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail.

S'agissant des questions d'insertion sociale, un autre facteur propice à une coordination efficace est le fait que la prise de décisions au sein des STC bénéficie de la légitimité associée aux organisations de partenaires sociaux. Cette légitimité fait souvent défaut aux partenariats principalement dirigés par des groupes communautaires, comme nous l'avons vu précédemment.

En Flandre, les partenaires sociaux s'attachent tout particulièrement à assurer le succès de la mission des partenariats. La participation institutionnelle des syndicats et des employeurs trouve son origine dans le cadre d'intervention qu'ils ont négocié avec les pouvoirs publics à l'échelon central. En engageant davantage la responsabilité des organisations de partenaires sociaux dans le secteur social et de l'emploi, l'accord les a rendues plus réactives face aux préoccupations des autres partenaires impliqués dans ces questions, renforçant ainsi la notion de responsabilité entre partenaires.

Bien que ce modèle ait évité pour le moment diverses difficultés rencontrées par les partenariats (concurrence avec les services publics, faible légitimité de la prise de décision, faible degré d'imputabilité des résultats), certains obstacles communs demeurent. Comme tout SPE, le VDAB ne jouit que d'une marge de manœuvre limitée pour adapter effectivement les politiques aux conditions locales. Les STC peuvent donc considérer nécessaire la mise au point de mesures complémentaires qui prévoient la prestation directe de services et la comptabilisation des résultats correspondants. Comme pour les partenariats, cela peut induire une confusion des responsabilités et avoir un impact négatif sur l'efficacité de la coopération avec les services publics.

Intégrer le développement économique

Des tentatives ont également été faites pour intégrer les questions de développement économique dans les stratégies du marché du travail, mais rares sont les résultats prometteurs.

En Italie, la formation professionnelle est assurée par les syndicats, sous la responsabilité de l'administration régionale. En Sicile, pour mieux soutenir les initiatives en faveur du développement économique, les partenariats ont proposé, mais sans grand succès, de participer à la coordination des services de formation réputés peu adaptés aux évolutions du marché. Dans un contexte différent, les pactes territoriaux pour l'emploi appuyés par l'UE ont réussi à financer leurs propres activités de formation sans puiser dans les fonds pour la formation gérés à l'échelon régional.

Parfois, les tentatives d'intégration des questions de développement économique ont eu pour effet de subordonner la politique du marché du travail aux priorités du développement économique. Aux États-Unis, dans le Michigan (par exemple dans la ville de Grand Rapids), l'accent mis sur les mesures tendant à

attirer l'investissement et à retenir les entreprises dans les stratégies conçues par les partenariats animés par les municipalités et les organisations patronales a eu pour effet d'étendre leur champ d'action à la formation spécialisée. Ces partenariats ont ainsi veillé dans la mesure du possible à appliquer les programmes du marché du travail mis à disposition par les niveaux fédéral et de l'état de manière à alimenter convenablement la croissance économique locale. Au Michigan, la formation professionnelle promue par l'état est aussi gérée au niveau local par des organisations privées et à but non lucratif qui s'emploient à satisfaire les besoins du secteur privé.

Dans une perspective plus large, on peut se demander s'il est judicieux de laisser les priorités du développement économique déterminer pour l'essentiel la mise en œuvre de la politique du marché du travail. On peut faire valoir que les partenariats pour le développement économique ne tiennent pas compte entièrement des besoins des chômeurs, et encore moins de ceux des bénéficiaires de l'aide sociale. Par exemple, le perfectionnement des compétences des travailleurs qui reviennent tout juste sur le marché du travail après une longue période d'inactivité est une question qui préoccupe de plus en plus les services publics. Trouver une solution satisfaisante aux obstacles structurels rencontrés par les chômeurs de longue durée est un autre sujet de préoccupation. L'allocation des ressources peut donc varier en fonction de la priorité accordée à ces différentes préoccupations. Des divergences d'opinion quant à la bonne utilisation des instruments de la politique du marché du travail ont parfois provoqué des scissions au sein des partenariats. Dans certaines grandes villes, comme Chicago et Cleveland, des partenariats distincts ont été créés pour gérer les politiques de l'emploi et pour favoriser le développement économique, chacun d'eux faisant intervenir des organismes et mettant en œuvre des programmes du marché du travail différents.

La nécessité de coordonner les politiques économiques et du marché du travail de façon équilibrée est une question qui revêt une importance croissante parmi les pays de l'OCDE. Les tentatives les plus sérieuses de s'attaquer à cette question émanent actuellement des conseils tripartites du marché du travail. On affirme souvent que les syndicats et les organisations patronales (ainsi que d'autres partenaires de la société civile et des administrations locales et régionales) s'occupent d'un ensemble de questions suffisamment vaste pour leur permettre de piloter des initiatives en faveur du secteur économique et du marché du travail de façon efficace et équilibrée. Cette opinion est notamment défendue aux États-Unis où les conseils de perfectionnement de la main-d'œuvre ont été créés pour coordonner les politiques du marché du travail en impliquant les secteurs privé et public et la société civile. La prééminence accordée au secteur privé dans les conseils d'administration garantit l'existence d'un lien étroit avec les priorités du développement économique.

Cette approche est peut-être encore plus vigoureusement défendue au Danemark, où les membres des conseils tripartites du marché du travail sont particulièrement puissants à l'échelon régional comme on l'a vu précédemment. La plupart des liens entre l'économie et le marché du travail sont établis dans le cadre de relations de coopération externe entre les organisations tripartites et d'autres organismes, comme les conseils de développement économique à l'échelon sous-régional et les établissements de formation. En outre, au niveau interne, il existe de grandes possibilités de porter les préoccupations du secteur des entreprises à la connaissance du conseil puisque les partenaires comptent parmi leurs membres des présidents d'organisations patronales, des responsables de l'administration régionale, et des maires.

Cependant, au Danemark, le manque de clarté du rôle joué par le conseil régional du marché du travail dans la coordination des affaires publiques a conduit à une situation où les accords conclus au niveau du conseil n'ont pas nécessairement force exécutoire pour les organisations partenaires, et plus précisément pour l'administration régionale (conseil de comté). L'obligation de rendre compte aux autres partenaires doit manifestement être renforcée pour favoriser l'intégration effective des mesures prises dans le secteur de l'économie et sur le marché du travail. La réaction des autorités régionales face aux questions débattues à l'échelon régional et aux accords convenus au sein du conseil tripartite manque de cohérence. Il serait souhaitable que le conseil de comté prenne position sur la répartition souhaitée des responsabilités entre l'administration régionale et le conseil tripartite ; les rôles en seraient clarifiés et la coordination plus efficace. Des méthodes de rapport interne à l'administration régionale plus rigoureuses et un mandat plus clair pour ses représentants accroîtraient, en responsabilisant davantage ces derniers, la légitimité de leurs initiatives au conseil du marché du travail.

En Flandre aussi, où cela pose des difficultés en raison du caractère récent de la précédente réforme, la nécessité de prendre en compte les préoccupations économiques dans les efforts en faveur du développement social et de la création d'emplois s'est également fait sentir. Eu égard au problème rencontré par les plates-formes de district pour élaborer une stratégie de développement économique sous-régionale pertinente à laquelle adhèrent les principaux acteurs, il paraît difficile d'imaginer comment les organisations s'intéressant principalement à l'emploi, et plus récemment aux questions sociales, pourraient mieux faire en matière économique. Cependant, certains arguments militent en faveur d'un renforcement accru du rôle des STC car le fait qu'ils reposent sur une base constituante solide confère une légitimité aux décisions prises conjointement. Les stratégies qu'ils élaborent pourraient être mises en conformité avec les objectifs communs recensés pour des groupes de municipalités à l'échelle locale, en mettant à profit les enseignements tirés à la section précédente de l'expérience de la planification stratégique acquise dans le domaine du développement économique.

Les plates-formes de district centrées sur les domaines d'intérêt des municipalités pourraient faire connaître les objectifs communs et apporter leur contribution à des exercices de programmation plus intégrés réalisés par les STC. Ces mécanismes visant à accroître la coordination entre, d'une part, les actions en matière d'emploi et sur le plan social, et, d'autre part, le développement économique, pourraient renforcer l'adhésion des municipalités à des objectifs locaux bien définis, ce qui les rendrait d'autant plus utiles pour concevoir des stratégies sous-régionales et des politiques régionales pertinentes.

En résumé, les exercices de planification stratégique des partenariats ont comblé des lacunes et renforcé les objectifs d'action mal définis, conduisant à la réalisation d'activités qui répondent aux besoins locaux. Les stratégies s'articulant sur des questions déterminées (par exemple, les retards de développement, l'exclusion sociale) et exploitant une cohésion renforcée entre les acteurs d'un secteur donné (par exemple, les groupes communautaires, les municipalités) ont souvent favorisé des objectifs clairs qui ont permis à d'autres partenaires de recenser des domaines communs d'intérêt. La transparence et la visibilité données aux investissements réalisés par les partenaires et la cohérence des calendriers ont emporté l'adhésion du secteur institutionnel.

Les cadres stratégiques permettant aux partenaires d'apporter une contribution à l'exercice et de poursuivre leurs propres objectifs au sein du partenariat ont davantage incité les partenaires à participer. Les stratégies fondées sur les préoccupations des municipalités ont été propices à une élaboration ascendante des politiques aux niveaux d'administration supérieurs, favorisant ainsi la coopération verticale. Les possibilités de coordination effective des actions ont cependant été compromises par le manque d'uniformité constaté dans le cadre d'intervention national, dans la répartition des responsabilités aux niveaux local et régional, et dans les mécanismes d'imputabilité des résultats.

Les évolutions positives dans le sens d'une meilleure intégration des politiques sont essentiellement le fruit de la renégociation des cadres d'intervention à l'échelon central, à laquelle les syndicats et les organisations patronales ont été associés. Les faits montrent que, sur la base de structures tripartites, on peut promouvoir un programme relativement intégré en faveur du développement économique et de l'emploi et de la cohésion sociale comme alternative à la création de nouveaux réseaux de partenariats. Tirer parti de la légitimité associée aux mécanismes d'imputabilité des résultats en vigueur au sein des organisations de partenaires sociaux peut favoriser une bonne gouvernance.

Le chapitre suivant examine comment les exercices de planification stratégique et les différents degrés de coordination de l'action se sont traduits en programmes et activités.

Notes

1. Ces mesures ont été prises dans le cadre plus large de la programmation en partenariat (*programmazione negoziata*) encouragée par le gouvernement italien dans le domaine du développement économique.
2. Les organisations patronales, les syndicats et les pouvoirs publics disposent d'un nombre de sièges identique (sept chacun).

Chapitre 4

Mettre en œuvre la stratégie

Le chapitre précédent dresse un bilan des façons dont les partenariats ont conçu des stratégies territoriales propres à atteindre les objectifs d'intervention qu'on leur a assignés (développement économique, insertion sociale, par exemple). Mais les partenariats jouent aussi un rôle fondamental dans la mise en œuvre de ces stratégies. Cette étude recense cinq façons dont ils participent à cette tâche, à savoir : 1) conception et exécution d'activités ; 2) définition de cibles pour les programmes publics ; 3) fourniture de services à la population ; 4) propositions de réforme des politiques ; et 5) promotion et soutien de l'utilisation de mesures gouvernementales.

Comme le montrera ce chapitre, les modes d'application des stratégies locales choisis par les partenariats ont une incidence directe sur la qualité de la gouvernance.

Conception et exécution d'activités

Parmi les tâches accomplies par les partenariats, celles qui retiennent le plus souvent l'attention sont certainement la conception et la mise en œuvre des programmes et activités. Comme elles sont accompagnées d'une allocation directe de fonds par les pouvoirs publics, ces tâches apportent aux partenariats une certaine visibilité à l'échelon local.

Dans le cadre des politiques gérées par le gouvernement central des pays ou par l'UE (Fonds structurels), des crédits budgétaires ont été débloqués pour mettre en œuvre les stratégies élaborées par les partenariats. Selon les pays et les régions, et selon le type de dispositions arrêtées aux différents échelons de l'administration, les fonds ont été alloués soit au cas par cas, soit au travers d'un budget global géré à l'échelon central ou régional. Les partenariats ont conçu et exécuté des programmes et activités dans des domaines très divers, allant du développement social des groupes défavorisés au développement économique.

Allocation des fonds

Quel est l'ordre de grandeur des fonds engagés dans les opérations menées par les partenariats ? Alors qu'il est relativement aisé d'obtenir les montants correspondant aux mesures appliquées par les organisations tripartites et les SPE, il est plus difficile d'estimer ces sommes pour les partenariats. La plupart des organisations ont levé des fonds supplémentaires d'origines diverses (entreprises privées, fondations, services publics locaux, administrations locales et associations, entre autres) pour mener des activités spécifiques venant s'ajouter à celles qui étaient financées par des crédits de l'État. Dans certaines régions d'Irlande (Clondalkin, par exemple), les partenariats ont ainsi réussi à doubler le montant accordé pour la mise en œuvre de leur plan annuel. De surcroît, les estimations sont rendues difficiles du fait que les stratégies s'échelonnent généralement sur plusieurs années. Le calcul d'une moyenne sur les trois années d'un plan triennal ne reflète pas fidèlement le déroulement normal car la phase initiale de préparation des plans ne génère quasiment aucune dépense. La comparaison entre pays est également hasardeuse car les objectifs assignés et les contextes d'action diffèrent. Malgré ces limites, des estimations de dépenses peuvent néanmoins être utiles pour donner une idée de l'importance des opérations entreprises.

Dans le domaine du développement social, il a été possible d'estimer les dépenses induites par les programmes et activités dans deux des pays examinés dans la présente étude. En Irlande (3.6 millions d'habitants), les dépenses totales des partenariats en faveur du développement social engagées en 1997 pour les programmes et projets financés par diverses sources publiques et privées (par mobilisation de capitaux) ont été estimées à 28.8 millions d'euros (22.7 millions IR£)¹. En Autriche (8.1 millions d'habitants), où les pactes territoriaux pour l'emploi ont débouché sur des activités principalement axées sur des projets de développement social, mais aussi sur le développement économique, le chiffre estimé des dépenses totales en programmes et projets pour 2000 est de 228 millions d'euros (3 136 millions ATS) dans sept (sur neuf) *Länder*.

Bien que ces sommes représentent des crédits considérables, elles sont relativement modestes comparées aux dépenses publiques dans les domaines connexes, c'est-à-dire le marché du travail et les affaires sociales. En Autriche comme en Irlande, les dépenses estimées des partenariats correspondent à trois pour cent des programmes actifs du marché du travail mis en œuvre par l'État². Ces derniers comprennent les activités de formation professionnelle, les aides à l'emploi et les mesures ciblant des groupes spécifiques³.

Le caractère modeste des fonds injectés est par ailleurs appuyé par le fait que ces dépenses ont été réparties entre un grand nombre de secteurs, ce qui témoigne de la diversité des objectifs poursuivis par les partenariats. En Irlande, les dépenses pour 1997-1999 financées sur fonds publics se répartissaient comme

suit : activités des entreprises (23.9 %), environnement et infrastructures (18.4 %), éducation préventive (18.3 %), développement local (16 %), éducation complémentaire (12.6 %), et services destinés aux chômeurs (10.8 %) (d'après les données fournies par l'Area Development Management Ltd.⁴). L'expérience finlandaise illustre la diversité des activités réalisées par les partenariats (encadré 9).

Compte tenu de la modicité des fonds gérés par les partenariats participant au développement social en Autriche et en Irlande par rapport à ceux qui sont affectés à la politique du marché du travail, comparer les partenariats et les organisations tripartites responsables de la mise en œuvre de la politique du marché du travail pourra difficilement enrichir l'analyse⁵. Dans le cas de la Belgique, il sera cependant intéressant de connaître le montant des fonds dont disposent en région flamande (5.9 millions d'habitants) les comités sous-régionaux pour l'emploi, qui ressemblent davantage aux partenariats qu'aux autres organisations tripartites car ils ne sont pas directement responsables de la gestion des politiques du marché du travail. Ces comités ne financent que les activités – ciblant les groupes défavorisés – ne pouvant être réalisées par le SPE, comme on l'a vu au chapitre 3. Notons aussi que l'élaboration de leur programme n'est pas terminée mais que, dans certaines zones (Limbourg et Turnhout), l'UE leur a octroyé des fonds (Fonds structurels). Dans ces zones, le budget total disponible pour les programmes et les activités ne s'élève qu'à 150 000 euro (6 millions BEF) en moyenne, ce qui confirme un degré d'activités plus près de certains partenariats locaux que d'autres conseils tripartites.

La situation des partenariats participant avant tout au développement économique est différente, notamment en Italie (57.2 millions d'habitants), où 61 pactes territoriaux sont opérationnels et où 32 ont tout juste été créés en 2000. La plupart de ces partenariats (à savoir des pactes territoriaux financés par l'État italien) ont pour vocation principale l'investissement industriel et commercial et la mise en place d'infrastructures ; une minorité d'entre eux (10 pactes territoriaux pour l'emploi soutenus par l'UE) ont un plus large éventail d'action. Mis en place à différentes époques (les premiers remontent à 1996), les partenariats opérant actuellement ont bénéficié d'investissements considérables émanant de sources tant publiques que privées, soit un montant total de 4 428 millions d'euros (8 573 milliards ITL)⁶. Environ la moitié de ces fonds proviennent de sources locales et privées. En Sicile (5.1 millions d'habitants), territoire bien couvert puisqu'il bénéficie de 10 pactes territoriaux des deux types, l'investissement total est estimé à 596 millions d'euros (1 155 milliards ITL).

Dans quels secteurs cet instrument du développement économique de l'Italie a-t-il été utilisé jusqu'ici ? Financé à l'échelon central, le budget affecté aux pactes territoriaux italiens a été alloué principalement à des projets d'investissement industriel et commercial générateurs d'emplois et des projets d'infrastructure (ces derniers pour un maximum de 30 % dans chaque zone). Les

Encadré 9. Application de la stratégie locale en Finlande

Dans la région de Keski-Uusimaa (villes de Järvenpää et Kerava et municipalité de Tuusula), la stratégie du partenariat (visant le développement social des groupes défavorisés et la réinsertion des exclus) s'est articulée autour de quatre grands objectifs : renforcer la communication, encourager l'entrepreneuriat, créer de nouvelles opportunités pour l'économie locale, et accroître les ressources et compétences individuelles. Ces objectifs ont été poursuivis sur la période 1997-1999 au travers des programmes et activités suivants :

- *Renforcer la communication, les réseaux et les flux d'information* : rédiger des articles sur les nouvelles possibilités d'emploi ; organiser des séminaires de formation ; concevoir des brochures ; gérer les ressources en TI et communications des projets ; organiser des foires à l'emploi avec la participation du SPE et des employeurs locaux.
- *Encourager l'entrepreneuriat et faciliter la création d'entreprises* : dispenser une formation aux travailleurs indépendants ; proposer des services financiers aux entreprises nouvelles ; élaborer des méthodes de marketing à l'intention des micro-entreprises ; aider l'entrepreneuriat d'intérêt local et les entreprises à vocation sociale.
- *Créer de nouvelles opportunités pour l'économie locale* : mettre au point des initiatives en faveur de l'emploi fondées sur des activités industrielles et commerciales ; reconverter un moulin à grains en centre d'affaires culturel abritant une pépinière d'entreprises et fournissant un soutien technique et une formation à la gestion des affaires aux entrepreneurs locaux, aux diplômés des beaux-arts, aux artistes et aux artisans ; former les chômeurs à des emplois dans le domaine de la protection de l'environnement, grâce à des activités de restauration de monuments anciens et à d'autres programmes de revalorisation de l'environnement ; développer les services dans les zones suburbaines.
- *Accroître les ressources et compétences individuelles* : fournir une formation ainsi que les ressources nécessaires aux personnes travaillant dans le secteur associatif ou dans des sociétés à but non lucratif ; encourager la coopération en matière de fourniture de services aux chômeurs de longue durée ; mettre en place des services sociaux comme solution de remplacement pour lutter contre le chômage.

Entre autres résultats, ces projets et initiatives ont abouti à la création de 20 entreprises et de 300 emplois sur la période 1997-1999.

Source : Keskisen Uudenmaan Kumppanusprojekti.

projets d'investissement industriel et commercial ont principalement concerné l'industrie manufacturière (59 %), suivie par le tourisme (17 %), l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire (14 %), et les services (9 %). Plus de 89.7 % des entre-

prises participantes étaient des PME (données du ministère du Trésor, du Budget et de la Planification économique, 2000a ; pour de plus amples informations, voir au chapitre 8).

Répartition des responsabilités

Le souci d'efficacité dans l'application des programmes a conduit à expérimenter différents modèles de répartition des responsabilités. Dans la plupart des pays, les conseils d'administration et les groupes de travail participant à la définition de la stratégie locale ont également été chargés d'analyser les projets aux fins de financement. En Belgique, en Finlande et en Irlande, les propositions de projet à financer sont faites au sein des groupes de travail et émanent des membres eux-mêmes, ou de groupes invités à proposer de nouvelles activités. En règle générale, la plupart des propositions émanant de partenariats axés sur les problèmes des groupes défavorisés ont été émises par les ONG, les organismes communautaire et le secteur associatif, tandis que le secteur privé a joué un rôle central dans les partenariats s'occupant du développement économique.

Certains pays ont dissocié la planification stratégique et l'analyse des projets. En Italie, ni le conseil d'administration ni les groupes de travail ne participent à l'approbation des projets ou à l'allocation des fonds. Le conseil d'administration convient d'un certain nombre d'objectifs stratégiques et d'une série de critères cohérents de sélection des projets à soutenir. Une procédure d'appel d'offres est lancée, dans le cadre de laquelle une banque agréée reçoit les propositions, classe les différents projets en fonction des critères retenus et en sélectionne un certain nombre selon les fonds disponibles.

Cette séparation des responsabilités est propice à une bonne gouvernance, essentiellement de trois façons :

1. la responsabilité à l'égard du public est accrue du fait que les bénéficiaires des projets retenus ne participent pas au processus d'approbation, ce qui limite la possibilité de conflits d'intérêt ;
2. la cohésion entre les partenaires est renforcée car il n'incombe pas au conseil de trancher entre des propositions concurrentes. Comme, de surcroît, les partenaires eux-mêmes sont autorisés à proposer des projets, leur motivation s'en trouve accrue ;
3. en principe, plus la division du travail est poussée, plus la gestion est efficiente. On peut affirmer qu'en s'en remettant à des institutions financières pour analyser la faisabilité et la pertinence de projets industriels et commerciaux, les compétences appropriées sont employées aux bonnes fins. De surcroît, cette méthode réduit la charge de travail du personnel administratif des partenariats, qui peut ainsi se concentrer sur ses activités

d'aide aux soumissionnaires dans la préparation des propositions de projets, ce qui complète la division du travail.

Une approche similaire a été adoptée en Autriche (*Land* de Kärnten, ou Carinthie). Conscient du fait qu'en matière de prise de décisions, les responsabilités sont probablement plus diluées au sein des partenariats que dans les organismes publics en raison de la diversité des partenaires et des mécanismes de représentation, le conseil d'administration a décidé de se concentrer sur la planification plutôt que sur l'allocation des fonds. Les propositions relatives au soutien des activités approuvées par ses soins sont soumises pour décision aux principales organisations partenaires (le SPE et l'administration régionale)⁷. Outre qu'il responsabilise davantage les principaux partenaires et accroît le degré d'imputabilité des résultats, ce modèle a permis aux principaux organismes de soutien des partenariats de déterminer systématiquement, pour chacun des projets proposés, quel était le partenaire le plus compétent pour le mettre en œuvre. Évitant ainsi les doubles emplois dans la prestation des services et la multiplication des prestataires, il favorise une coordination efficace.

La question de savoir « *qui doit mettre en œuvre les projets et programmes des partenariats ?* » a également été soulevée dans d'autres pays. Souvent, les projets sont directement mis en œuvre par le partenariat, c'est-à-dire par son personnel, sous la coordination d'un groupe de travail. En Irlande, la plupart des projets ont été mis en œuvre par les partenariats et leurs principaux membres, les organisations communautaires et le secteur associatif. D'aucuns ont prétendu que ce mode de fonctionnement pourrait bien être incompatible avec l'un des principaux objectifs des partenariats, à savoir œuvrer pour une meilleure efficacité des programmes et des services fournis par les pouvoirs publics et les rendre plus pertinents et adaptés. En effet, à partir du moment où les projets sont mis en œuvre indépendamment des structures publiques, les administrations ont probablement moins de pression pour modifier leurs méthodes de travail et veiller à la qualité des services qu'elles proposent. De plus, les programmes des partenariats destinés à des groupes marginalisés risqueraient d'aggraver leur situation si les services sont offerts séparément, appuyant ainsi la notion de marginalisation (European Social Fund Programme Evaluation Unit, 1999).

Suivi et évaluation

Les programmes de financement appliqués par les partenariats et les organisations tripartites ont des objectifs précis en termes de développement économique et social et d'emploi. La responsabilité à l'égard du public exige un suivi et une évaluation des actions financées sur fonds publics entreprises pour atteindre ces objectifs. Par exemple, dans le domaine de la politique du marché du travail, des systèmes rigoureux de gestion des performances ont été créés pour contrôler

l'efficacité des programmes. Les organisations tripartites chargées d'appliquer les politiques actives du marché du travail rendent compte, parfois chaque trimestre, des résultats qu'elles ont obtenus afin de montrer les progrès accomplis par rapport aux objectifs affichés.

Des méthodes similaires ont été utilisées pour les partenariats. Les performances des partenariats qui appliquent directement des programmes publics finançant des activités spécifiques, telles que le placement des chômeurs de longue durée ou la promotion de l'investissement industriel et commercial, doivent être évaluées afin d'apporter la preuve que les activités subventionnées ont atteint les objectifs des sources de financement. Pour attester leurs performances, les partenariats ont, par exemple, notifié en bonne et due forme le nombre d'emplois et d'entreprises qu'ils avaient créés⁸.

Aussi proches que puissent paraître les activités des partenariats et celles des organismes publics, il n'est cependant pas toujours judicieux de vouloir comparer leurs résultats de mise en œuvre de programmes et activités. Les performances des partenariats dans la poursuite d'objectifs d'intervention publique sont plus sensibles à des facteurs qui varient d'une zone à l'autre, tels que le degré de cohésion entre les secteurs, la participation des fonctionnaires (qui correspond souvent à un engagement personnel ainsi qu'on l'a vu au chapitre 3) et le niveau des compétences disponibles dans la zone, le personnel administratif des partenariats bénéficiant généralement d'une formation et d'une assistance technique moins poussées par rapport à ce que reçoivent les agents de la fonction publique. La divergence des objectifs visés par les organisations partenaires et le manque de rigueur dans la manière dont elles s'acquittent de leur obligation de rendre des comptes hypothèquent aussi leurs performances par rapport à celles des organismes publics.

Les partenariats ne présentent pas tous au même degré ces défauts, certains partageant plus que d'autres les caractéristiques des organismes publics. En Italie, par exemple, la nette séparation entre la planification stratégique et l'analyse des projets permet aux partenariats de s'affranchir davantage de leurs membres pour obtenir des résultats satisfaisants. Les banques jouent un rôle fondamental dans l'application du plan à l'échelon local, et la division du travail qui prévaut permet de tirer le meilleur parti possible des compétences locales disponibles, comme nous l'avons vu précédemment. Dans ce cas, les partenariats sont donc plus autonomes vis-à-vis de leurs membres. Toutefois, dans la majorité des pays, les contributions des services publics ont été indispensables à l'élaboration, l'évaluation et la réalisation efficaces des projets. Une coopération efficace et un certain degré d'engagement institutionnel ont souvent été essentiels aux partenariats pour obtenir des performances satisfaisantes en termes de résultats des actions menées, qui puissent être comparables à celles des services publics.

Les variations importantes du degré d'efficacité des partenariats dans la réalisation des objectifs d'une zone à l'autre explique les efforts considérables déployés pour instituer une coordination à la fois horizontale et verticale. En Irlande, un organisme central autonome (Area Development Management Ltd., ADM) a élaboré un cadre de travail visant à rendre les différents objectifs visés par les partenariats sur le territoire compatibles et cohérents avec les services fournis par les différents ministères. Cet organisme aide les partenariats dans la mise en œuvre des activités et projets et les incite à procéder entre eux à des échanges d'informations et de compétences. L'ADM est chargé d'analyser les stratégies locales, de faire le suivi des performances, et de fournir les ressources financières. La coordination des services fournis est complétée par un réseau indépendant créé par les partenariats eux-mêmes (PLANET).

Évaluer les performances en matière de programmes et activités et les comparer avec celles du service public présente une autre difficulté : il est rare que les méthodes d'évaluation permettent de déceler et d'appréhender la totalité des effets résultant d'efforts extrêmement concentrés, axés sur un problème précis et utilisant toute la marge de manœuvre que peuvent offrir différents instruments, autant de caractéristiques importantes du travail des partenariats. En Irlande, les faits montrent que la concentration des efforts sur un problème spécifique a permis à des partenariats de trouver et d'appliquer des solutions efficaces à certains problèmes localisés, comme l'abandon précoce des études, la pauvreté en zone rurale, les pénuries de compétences spécialisées, ou l'existence de quartiers défavorisés (voir à ce sujet le chapitre 6, rédigé par I. Turok).

En se focalisant sur un problème précis, les partenariats ont déterminé les domaines dans lesquels il leur était possible de dégager des synergies entre les actions et les programmes afin d'optimiser l'utilisation des fonds mis à leur disposition et d'en tirer les meilleurs résultats. L'allocation de fonds à des projets et les aides à l'emploi ont souvent été conjuguées pour démultiplier leurs effets respectifs. Par exemple, dans une zone rurale d'Irlande (comté de Kildare), l'agence nationale de formation a profité d'un projet visant à créer une activité touristique grâce à la revitalisation de structures existantes (canal, péniche et hôtel présentant un intérêt historique) pour dispenser des formations, une combinaison prévue par la stratégie de développement local. D'autres moyens d'action des partenariats (par exemple, participation à la définition des objectifs de programmes nationaux, comme nous le verrons ci-dessous) sont venus renforcer plus avant le degré de concentration des efforts locaux. Si, pris individuellement, chacun des résultats des actions en question obtenus au niveau local ne représente qu'une infime partie du total pour l'ensemble du pays, l'impact de chacune de ces actions a probablement été renforcé en raison des synergies avec d'autres initiatives et instruments d'action que l'on a pu dégager. Il se peut ainsi que le recense-

ment des effets des actions menées ne traduise pas l'intégralité de l'impact obtenu au niveau local.

Le suivi des résultats de l'action des partenariats a également suscité d'autres inquiétudes. Le chapitre 3 donne des exemples de double comptabilisation des résultats, expose les craintes exprimées quant à la dilution des responsabilités, et propose des ajustements ainsi que des solutions de rechange. Les évaluations portant exclusivement sur le résultat des programmes et activités ne reflètent pas la totalité du travail des partenariats qui, le plus souvent, s'emploient surtout à améliorer la gouvernance locale, favorisant la coopération tout en veillant à la bonne mise en œuvre de la stratégie arrêtée, comme l'illustre l'exemple ci-dessus. De plus, comme on le verra dans la suite du présent chapitre, la mise en œuvre de la stratégie locale peut revêtir bien d'autres formes que l'affectation de fonds à des programmes spécifiques.

Définition des objectifs

Les partenariats interviennent à différents stades de la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Ils peuvent notamment participer à la définition des cibles à atteindre et des conditions de mise en œuvre, tâche particulièrement bien adaptée à leur fonction stratégique. C'est aussi l'une des principales tâches des organisations tripartites.

L'existence d'organisations tripartites régionales s'explique entre autres par la nécessité de porter attention à la diversité géographique des conditions économiques et du marché du travail lors de l'application d'une politique du marché du travail. Des négociations entre les niveaux central et régional permettent aux organisations tripartites et au SPE de définir des objectifs régionaux et d'adapter les conditions et modalités des différentes politiques nationales en conséquence.

Souvent contraints de privilégier les intérêts des groupes qu'ils représentent, les partenaires sociaux membres des conseils tripartites au niveau régional ont rarement utilisé toute la marge de manœuvre qui leur était accordée pour s'attaquer aux disparités entre régions, tel que vu au chapitre 3. Cela explique en partie pourquoi les pouvoirs publics, en accord avec les partenaires sociaux nationaux, ont décidé d'étoffer ces conseils tripartites et de renforcer leur capacité à faire face aux problèmes locaux dans un cadre décentralisé. Parmi les exemples illustrant ce propos figurent la réforme renforçant les comités sous-régionaux pour l'emploi dans la région flamande de Belgique, la participation des autorités locales et régionales aux conseils régionaux du marché du travail au Danemark, et le Workforce Investment Act aux États-Unis.

Mais le renforcement des conseils tripartites peut ne pas être une condition suffisante. Adapter les politiques nationales au contexte local demeure un ambitieux défi

à relever quand la flexibilité de gestion est entravée par la multiplicité des sources de financement, comme c'est le cas aux États-Unis.

Les défis lancés aux conseils de perfectionnement de la main-d'œuvre (WIB)

Voté en 1998 aux États-Unis, le Workforce Investment Act (WIA) a facilité la coordination des mesures en faveur de la création d'emplois *via* les partenariats et la fourniture de tous les services depuis un guichet unique (voir au chapitre 2). Plusieurs opportunités importantes ont été saisies grâce à cette loi : les usagers ont pu opérer des choix plus éclairés et les échanges d'informations entre partenaires se sont intensifiés. Adapter efficacement les politiques au contexte local n'en demeure pas moins une tâche difficile car le WIA n'a pas restructuré les circuits de financement.

Chaque politique ou programme coordonné par les centres de perfectionnement de la main-d'œuvre, les WIB, et mis en place dans les centres sur les carrières à guichet unique (*one-stop career centers*) bénéficie d'une dotation propre, octroyée par le gouvernement fédéral ou l'état concerné, et comporte son propre circuit d'imputabilité des résultats le reliant à sa source de financement. En ce qui concerne les politiques financées par l'État fédéral, les objectifs locaux sont définis lors de négociations entre les niveaux de l'état et fédéral, en principe sur la base des plans locaux conçus par les WIB.

Au niveau local, l'existence de circuits de financement séparés s'accompagnant de systèmes de comptabilisation des résultats distincts a abouti à la mise en place de mécanismes administratifs complexes, et pérennisé un certain cloisonnement dans la fourniture des services (OCDE, 1999e). D'où une certaine rigidité dans la gestion des mesures en vigueur, puisque des objectifs plus ou moins adaptés au contexte local doivent être atteints pour chacun des différents programmes mis en œuvre.

Du fait de ce manque de flexibilité, dans certaines parties de l'Illinois, du Michigan et de l'Ohio, notamment, il est difficile pour les responsables du service public de s'adapter à l'évolution du marché du travail et de moduler les mesures en fonction des nouvelles priorités naissantes. Par exemple, la mise à niveau des compétences des salariés constitue l'un des principaux domaines d'action auquel il conviendrait d'accorder davantage de ressources actuellement, selon les bureaux locaux du SPE. Amener les personnes défavorisées venant tout juste de réintégrer le marché du travail à suivre une formation permanente aiderait à les y maintenir en cas de dégradation de la conjoncture.

Création de nouveaux cadres régissant la participation des partenariats

Les partenariats également participent à l'adaptation des programmes gouvernementaux au contexte local. Il leur a été demandé de coopérer avec les servi-

ces publics, de fixer les cibles à atteindre et de définir les conditions propices à la mise en œuvre de certains programmes à l'échelon local. Dans certains pays, comme en Irlande, cette démarche a été formalisée dans des cadres d'intervention nationaux (voir encadré 10).

La participation indirecte des partenariats à la mise en œuvre de la politique gouvernementale en Irlande est considérable. Définir les objectifs du CE et de la JI est un important moyen pour les partenariats de réaliser leur propre programme d'action local. Cela ne fait aucun doute lorsque l'on compare les sommes investies (317.4 millions IR£) au montant des fonds alloués aux partenariats pour concevoir et réaliser leurs propres activités (tel que déterminé approximativement par le montant estimé pour 1997 des dépenses engagées pour les programmes et projets financés par diverses sources publiques et privées, précédemment indiqué, soit 22.7 millions IR£).

Cette formule favorise une coopération efficace entre les partenaires. Le partenariat profite de l'occasion pour renforcer son soutien à d'autres initiatives correspondant aux priorités locales, tandis que le SPE obtient des informations utiles qui contribuent efficacement à l'application du programme et facilitent la réalisation des objectifs définis par le bureau national. Le SPE conservant la responsabilité de la mise en œuvre du programme, la participation du partenariat ne semble pas devoir empiéter sur son domaine de compétence. Le travail administratif demeure à la charge du service public.

Témoignant de l'efficacité de ce type de mécanisme de coopération, des ententes similaires ont été conclues dans certaines régions de Finlande, bien qu'aucun cadre national ne les ait rendues systématiques. Afin de mieux cibler l'application d'une aide à l'emploi (comme en Irlande), les bureaux locaux du SPE (ministère du Travail) cherchent à impliquer les partenariats. Les demandes pour bénéficier de l'aide adressées au SPE sont examinées par des groupes de travail qui s'efforcent d'adapter les choix aux priorités locales. Les représentants de l'agence de développement économique donnent des avis afin d'assurer la cohérence avec le plan de développement régional. Les services sociaux municipaux et les ONG participent à ce processus en exploitant leurs connaissances des besoins et des groupes défavorisés à l'échelle locale. Lors d'entretiens, les responsables du SPE local (municipalité de Iisalmi) ont expliqué que les compétences et le savoir-faire complémentaires apportés par les autres acteurs avaient contribué à l'efficacité de la mise en œuvre de ce programme.

D'autres évolutions attestent de l'intérêt pour les partenariats manifesté par les responsables des services publics locaux. En Irlande, la possibilité d'allouer des fonds avec un certain pouvoir discrétionnaire a conduit à mener de plus amples actions de coopération dans certaines régions, les directeurs des SPE locaux ayant saisi cette opportunité pour financer des activités définies en partenariat

Encadré 10. L'accord-cadre *Community Employment/Job Initiative* en Irlande

En Irlande, les conditions d'application à l'échelon local par le service public de l'emploi (FÁS) de deux dispositifs favorisant la réinsertion sur le marché du travail grâce à des aides à l'emploi dans le secteur à but non lucratif (dispositif pour l'emploi d'intérêt local, *Community Employment*, CE, et initiative en faveur de l'emploi, *Job initiative*, JI) sont définies par les partenariats, et plus précisément par leur groupe de travail sur l'emploi. La participation des partenariats s'inscrit dans un cadre d'intervention national, l'accord-cadre CE/JI. Cet accord a essentiellement pour objet de garantir que les programmes CE et JI répondent aux besoins des zones défavorisées s'agissant de la nature et de l'éventail des projets à appuyer ainsi que de la composition des participants à la mesure.

Aux termes de l'accord-cadre, il incombe aux groupes de travail, dont le FÁS et les autres partenaires concernés, de définir les objectifs détaillés, de suivre les performances et d'échanger des informations en ce qui concerne le fonctionnement des dispositifs. Les groupes de travail élaborent en outre leur propre plan d'application de l'accord-cadre. Le fait que 10 pour cent du budget puisse être consacré à des projets et participants ne satisfaisant pas aux critères d'éligibilité aux dispositifs confère à l'accord-cadre une flexibilité accrue. Les partenariats ne sont responsables ni de l'analyse des projets ni de la mise en place de la mesure, qui demeurent sous la responsabilité du FÁS.

En 2000, les coûts directs de mise en œuvre du CE et de la JI en Irlande s'élevaient à 317.4 millions IR£* (403.0 millions d'euros), soit 289.5 millions IR£ pour le CE et 27.9 millions IR£ pour la JI. Sachant que les partenariats concernés par l'accord-cadre couvrent des zones représentant environ la moitié de la population irlandaise, au moins la moitié de ces sommes ont été dépensées en association avec les partenariats. (D'après les responsables du FÁS, ce chiffre serait plus proche de 70 pour cent car les partenariats opèrent dans des zones définies comme étant défavorisées, où ces mesures sont appliquées de façon relativement intensive).

Ce modèle est en train d'être étendu à tout le pays. Une fraction du budget du CE est reversée au nouveau programme pour favoriser l'économie sociale (SE, *Social Economy Programme*), qui est disponible dans toutes les régions. Aux termes de l'accord-cadre pour favoriser l'économie sociale, les conditions d'application à l'échelon local du programme SE sont définies par les groupes de travail sous la responsabilité des partenariats, ou, dans les régions où il n'existe pas de partenariat, par des groupes de travail spécialisés comprenant le FÁS, les groupes communautaires et les autres partenaires concernés. En pareil cas, il incombe aux groupes de travail d'approuver eux-mêmes les projets, contrairement au CE/JI.

* Les coûts directs couvrent les salaires des participants et des coordonnateurs, le matériel et les frais généraux des projets ainsi que les coûts de formation des participants et des coordonnateurs (données fournies par le FÁS).

Source : ADM, FÁS.

(par exemple, dans les comtés d'Offaly et Kildare). Une telle liberté, qui témoigne de l'engagement des agents de la fonction publique envers les partenariats, implique une prise de risque dans la mesure où les fonds disponibles pourraient être alloués à des activités susceptibles de permettre d'atteindre plus directement les cibles fixées au bureau local du SPE par l'échelon central. Souvent axés sur le placement et les politiques actives du marché du travail, les objectifs des SPE sont généralement stipulés d'une manière plus étroite que ceux des partenariats. En Finlande, la nécessité d'associer les compétences des SPE à d'autres pour apporter une réponse efficace aux problèmes des chômeurs de longue durée a décidé un bureau local du SPE à participer à la création d'un partenariat (voir l'exemple de Sipoo au chapitre 2).

Fourniture des services

Les deux sections précédentes ont décrit le rôle joué par les partenariats au cours de deux phases distinctes de la mise en œuvre de la politique : dans la première, les partenariats élaborent leurs propres programmes en utilisant les fonds alloués par l'État, et dans la seconde, ils participent indirectement puisqu'ils définissent les cibles, les conditions et modalités de mise en œuvre de la politique gouvernementale. Pour appliquer leur stratégie, les partenariats ont en outre fourni à la population leurs propres services dans leurs domaines de compétences.

L'essentiel des prestations fournies par les partenariats sont des services d'emploi visant spécifiquement les groupes défavorisés et comprenant le conseil, la formation et le placement. Les partenariats ont souvent été encouragés dans ce domaine par de multiples partenaires : l'État lui-même, le secteur privé, les syndicats, les autorités territoriales et les groupes d'intérêt local. L'objet de cette participation – à savoir, la fourniture de services complémentaires de ceux proposés par le SPE – est motivé par divers facteurs : la rigidité du mandat du SPE, qui l'empêche de fournir tous les services aux bénéficiaires de l'aide sociale, la faiblesse des ressources dont les municipalités disposent pour fournir ces services, la faible réactivité des services publics aux besoins locaux. Toutefois, les nouveaux services offerts peuvent souvent être perçus comme un substitut aux services publics et non un complément.

Partenariats ou structures concurrentes ?

Aux États-Unis, les organisations patronales, notamment les chambres de commerce locales, ont souvent encouragé les organisations non gouvernementales et communautaires à fournir des services d'emploi et de formation aux chômeurs et aux groupes défavorisés. A Cleveland, le partenariat pour le développement économique, dirigé par une organisation patronale (la *Cleveland*

Growth Association), soutient le Centre de préparation à l'emploi (*Center for Employment Training*), qui offre un large éventail de services aux groupes défavorisés. Bénéficiant des conseils directs de la *Growth Association*, la formation est spécialisée et conçue en vue de répondre aux besoins des entreprises de la région.

A Chicago, un groupe d'entreprises industrielles (*Chicagoland Business Partners*) a soutenu la fourniture de services d'emploi et de formation par la DePaul University, qui s'est associée avec plusieurs organisations communautaires œuvrant en faveur des groupes défavorisés.

Ainsi, dans ces deux villes, les services fournis par ces partenariats privés ou à but non lucratif sont proposés *via* une structure distincte de celle des services publics. Deux structures de services (sinon davantage) opèrent donc dans ces zones en dépit des efforts déployés pour regrouper tous les services fournis en un seul endroit grâce à un système de guichet unique, supervisés par un seul et même partenariat (le conseil de perfectionnement de la main-d'œuvre).

Dans la première moitié des années 90, inspirés par les initiatives des syndicats et par le résultat de leurs propres expériences à l'échelon local dans le nord du grand Dublin, les partenariats irlandais, dirigés par des organisations communautaires, ont fourni leurs propres services d'emploi, les *Local Employment Services*, afin de compléter ceux assurés par le SPE (FÁS). Par une décision gouvernementale de 1995, le réseau des services locaux de l'emploi a été étendu de manière à couvrir 25 zones. Ces bureaux ont pour vocation de fournir des services adaptés aux besoins des chômeurs de longue durée et des groupes défavorisés. Les LES ont été prêtes à consacrer davantage de temps aux activités de conseil que ne peut le faire le FÁS. Ils ont également complété le service national de placement en se concentrant sur telle ou telle zone en particulier, où les agents peuvent rendre visite aux employeurs locaux pour promouvoir une mise en adéquation de l'offre et de la demande locales et déterminer les possibilités de formation sur le tas des chômeurs peu qualifiés.

En Irlande, les deux réseaux ont coexisté des années durant, suggérant ainsi que les résultats obtenus par les services locaux de l'emploi donnaient satisfaction. Le degré de coopération entre le SPE et les LES ont varié selon les régions mais de nombreux bureaux locaux du SPE ont trouvé qu'il était dans leur intérêt de coopérer activement, et ont détaché du personnel pour aider les groupes défavorisés. Au niveau national, des accords visant à mutualiser des bases de données ont été conclus.

Toutefois, en Irlande comme aux États-Unis, l'existence de deux réseaux distincts a limité la possibilité pour les services publics de participer plus directement aux activités relatives aux groupes défavorisés dans la mesure où les autres partenaires se sont spécialisés sur ces questions. Cela a aussi empêché le SPE d'améliorer ses méthodes et capacités dans ce domaine.

Aux États-Unis, ces initiatives ont contribué à l'isolement relatif des services publics, affaiblissant leur capacité à intégrer politiques et services afin d'élaborer une stratégie plus efficace et plus globale. Même dans leurs principaux domaines de compétences, les services publics ne sont pas toujours les seuls à intervenir, puisque les mêmes objectifs que ceux qu'ils tentent d'atteindre sont parfois poursuivis de façon indépendante par les secteurs privé et associatif au sein de réseaux séparés. À Cleveland, par exemple, l'un des principaux objectifs du partenariat *Growth Association* est de renforcer l'efficacité du marché du travail, ce qui est habituellement l'objectif premier des SPE. Conformément à sa mission, le partenariat a aidé les entreprises locales à trouver de la main-d'œuvre et encouragé l'amélioration des compétences des travailleurs, sans que les différents services publics s'associent véritablement à ses efforts.

Des activités faisant double emploi ont aussi été recensées en Irlande, le pôle d'intérêt des activités du réseau des LES étant devenu plus diffus au fil du temps. En 1999, la moitié seulement des usagers des LES étaient des chômeurs de longue durée ou appartenaient à des groupes défavorisés (National Economic and Social Forum, 2000).

La séparation des réseaux suscite des inquiétudes similaires en Italie, où le SPE a tiré peu d'enseignements de l'expérience des partenariats. Dans leur ensemble, les services de l'emploi (différentes entités sont responsables des diverses mesures, telles que le placement, la formation, l'assurance-chômage) se sont peu impliqués dans les partenariats. En Sicile, le bureau régional de l'emploi, qui jouit d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'administration centrale en raison du statut spécial de la région, n'a pas joué de rôle significatif dans la conception ou la mise en œuvre des stratégies locales. Ainsi, en réponse aux besoins exprimés dans leur région, notamment en matière de formation, certains partenariats ont intégré à leurs stratégies des objectifs liés au marché du travail : améliorer les compétences des travailleurs peu qualifiés, rapprocher davantage l'offre et la demande de travail, et inciter au travail indépendant⁹.

Du fait de l'absence d'interaction entre les services publics et les autres intervenants *via* les partenariats, l'efficacité de l'ensemble des services fournis à la population pourrait devenir de plus en plus tributaire de la participation des secteurs privé et associatif. En effet, le degré de participation du secteur privé et des organisations à but non lucratif varie considérablement d'une région à l'autre. Dans des régions où les milieux d'affaires ne participent pas à la valorisation des ressources humaines locales, ce qui est souvent le cas dans les zones urbaines défavorisées où ces milieux sont relativement peu représentés (dans les quartiers sud de Chicago, par exemple), les associations bénévoles ont été laissées sans soutien ni orientation véritable. Dépourvu de l'expérience requise en ce domaine, le service public est souvent mal doté pour aider et il peut en résulter une qualité inégale des services de l'emploi.

En outre, l'efficacité globale pourrait devenir de plus en plus tributaire des cycles économiques puisque l'engagement du secteur privé est partiellement motivé par la nécessité d'alimenter la croissance économique locale. Quand les tensions actuelles du marché du travail s'atténueront aux États-Unis, il n'est pas sûr que les milieux d'affaires maintiendront leur niveau d'intervention (voir à ce sujet le chapitre 9, rédigé par R. Eberts et G. Erickcek).

De la diversification à la prolifération

Les programmes d'aide au développement d'entreprises font partie des autres services fournis par les partenariats. En Irlande, le gouvernement a encouragé ce type de développement en demandant aux partenariats de participer à la mise en place de l'allocation de retour à l'emploi (*Back-to-Work Allowance*), programme visant à aider les bénéficiaires de l'aide sociale à créer une entreprise. Ce programme prévoit l'assistance et le suivi des participants pendant plusieurs années. Les partenariats sont chargés de l'appliquer pour chaque participant la première année, après quoi ils transmettent son dossier au ministère des Affaires sociales, qui en assume la responsabilité les années suivantes.

Les partenariats ont généralement jugé constructive la possibilité de fournir eux-mêmes des services du fait que cela accroît leur visibilité à l'échelon local. Ils ont souvent exploité les économies d'échelle associées à la fourniture de services et leur propre capacité à lever des fonds pour élargir l'éventail de services fournis. Dans certains cas, l'absence d'un service a pu contribuer à justifier une spécialisation plus poussée, faisant de la diversification des services un objectif en soi.

L'élargissement de l'éventail des services au fil des interventions des partenariats s'est accompagné d'un certain nombre d'effets préjudiciables (ESFPAU, 1999) : 1) il multiplie les priorités de travail des partenariats, détournant ceux-ci de leurs compétences et objectifs premiers ; 2) il dilue l'imputabilité des actions, car le fait de pouvoir lever des fonds sert parfois d'argument pour justifier le bien-fondé d'un service ; 3) il compromet la coopération avec les organismes publics qui perdent du terrain par rapport aux partenariats, et risquent de les considérer comme des concurrents.

Il est intéressant de noter que ces effets défavorables ont été évités dans certains pays où la fourniture de services complémentaires a été développée dans un cadre d'intervention existant, négocié entre les principaux acteurs du secteur concerné. En région flamande, à la suite de la réforme des comités sous-régionaux pour l'emploi (chapitre 3), les organisations tripartites ont complété les activités du bureau local du SPE qu'elles conseillent, conformément au partage des responsabilités défini par le biais d'un accord-cadre entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Par exemple, les STC rendent visite aux

employeurs locaux pour faire connaître des candidats appartenant à des groupes défavorisés, et encouragent ces mêmes employeurs à informer le SPE (le VDAB) de tout poste à pourvoir. Ils sous-traitent auprès des ONG des activités spécifiques pour lesquelles le VDAB ne dispose pas des ressources nécessaires.

Des résultats mitigés en matière de gouvernance

On ne sait pas très bien quel est l'impact net des partenariats prestataires de services sur la gouvernance. Comme cette section l'a montré, il se peut que la séparation des réseaux, le pauvre enrichissement mutuel, la multiplication des services et les doubles emplois aient eu pour effet de dissuader quelque peu les services publics de changer leurs méthodes de travail et d'améliorer la qualité des services proposés. D'un autre côté, la concurrence peut contribuer à dynamiser la prestation de services (OCDE, 1999c). Cet effet serait dans la logique de la participation active des fonctionnaires locaux, souvent constatée lors des activités des partenariats. De surcroît, il n'est pas rare que les services publics détachent du personnel auprès des partenariats.

Par ailleurs, certains services mis en place par les partenariats ont été proposés en un même lieu, et d'autres ont été fournis uniquement par les services publics tout en bénéficiant des conseils prodigués par le partenariat. La comparaison des méthodes, par la coopération mais aussi peut-être *via* la concurrence, peut conduire les intervenants à se montrer plus réactifs. Une étude comparative (FEACVT, 1998) montre que les partenariats efficaces ont réussi à accroître la qualité des services dispensés dans ce type de cadre.

Un autre moyen d'accroître la qualité des services consiste à réformer les politiques, domaine dans lequel les partenariats ont souvent été très actifs.

La réforme des politiques

Les expériences faites par les partenariats ont parfois été reprises par les pouvoirs publics, inscrites dans un cadre d'intervention et étendues au pays tout entier. Cette capacité à innover a poussé les pouvoirs publics à demander aux partenariats d'essayer différents modes d'opération dans la mise en œuvre des politiques.

En Irlande, le compte-rendu des activités aux pouvoirs publics, *via* l'ADM, étant obligatoire, les expériences des partenariats ont bénéficié d'une visibilité particulière sur le plan politique. Les rapports faits aux autorités nationales sur des mesures spécifiques ou sur les façons de surmonter les obstacles à la réinsertion des chômeurs de longue durée sur le marché du travail ont souvent été sources de modifications de l'action gouvernementale (OCDE, 1996a). Ce processus s'est accéléré ces dernières années, comme l'indique le nombre d'initiatives qui ont été officiellement inscrites dans le cadre d'intervention national. Parmi les

exemples qui illustrent cette tendance à l'intégration figure le programme lancé par des partenariats pour fournir une assistance aux bénéficiaires de l'aide sociale souhaitant créer une entreprise, programme désormais mis en œuvre par le ministère des Affaires sociales dans toutes les régions du pays, avec le concours des partenariats.

Un autre exemple est fourni par l'initiative du service local de l'emploi examinée plus haut, qui a été intégrée en deux étapes au cadre national. D'abord étendu à plusieurs régions par le gouvernement en 1995, en reconnaissance de la pertinence et de l'efficacité de son action, le réseau a été intégré au service public de l'emploi en 2000. Le transfert des crédits budgétaires correspondants a garanti sa continuité. Bien que la fusion d'une organisation de type partenarial (un groupe de travail du partenariat était chargé de gérer le LES dans chaque région) avec une organisation tripartite puisse être délicate, l'entité a conservé sa caractéristique de partenariat du fait que le groupe de travail local a été maintenu au sein de la nouvelle structure. Il est généralement admis que l'approche intégrée adoptée par les groupes de travail est le principal élément qui a permis aux LES de s'attaquer avec une certaine efficacité aux problèmes d'emploi des groupes défavorisés.

Bien qu'il soit trop tôt pour pouvoir évaluer la manière dont cette approche intégrée a été conciliée avec les impératifs de gestion du FÁS, cette méthode semble répondre à certaines des inquiétudes, exposées précédemment, suscitées par l'existence de deux réseaux distincts : le FÁS, qui est un service public, est désormais directement associé au travail des partenariats. Cette participation accrue aux groupes de travail devrait favoriser un enrichissement mutuel et des échanges d'information sur les méthodes de travail. Des ajustements au cadre d'intervention national peuvent toutefois s'avérer nécessaires afin de garantir que les objectifs poursuivis par le service national de l'emploi restructuré reflètent l'élargissement du rôle qui lui a été assigné, notamment en ce qui concerne les groupes cibles. Cette méthode devrait garantir la cohérence, dans un cadre unifié, entre la planification stratégique effectuée par les groupes de travail locaux et les conseils tripartites aux niveaux national et régional (comté), et faciliter une allocation des ressources susceptible de répondre efficacement aux besoins locaux.

En Italie, les pouvoirs publics ont demandé aux partenariats de proposer des moyens de rendre l'environnement économique plus propice à l'investissement industriel et commercial. Des accords locaux conclus au sein des pactes territoriaux ont doté la Sicile, et d'autres régions, d'un cadre d'évaluation des projets d'investissement à la fois plus simple et plus efficace. Les ententes signées par tous les organismes impliqués aux différents échelons de l'administration harmonisent les procédures et les calendriers correspondant aux différentes étapes, dont l'examen des requêtes, la délivrance des autorisations et l'accréditation. Un responsable de l'un des partenaires (souvent la municipalité) est désigné pour

veiller à ce que le délai imparti soit respecté. Il est habilité à autoriser les projets dans le cas où toutes les étapes n'ont pas été menées à bien dans le délai convenu. Souvent, pour compléter ces dispositions par un instrument de fourniture des prestations approprié, les municipalités ont créé une agence à guichet unique. Dans une région (Caltanissetta), les délais ont été réduits de deux ou trois ans à 60 jours. Les contrats de zone (partenariats établis dans des zones bien définies, connaissant une restructuration industrielle accompagnée d'un nombre considérable de pertes d'emploi) ont été autorisés à élaborer des mesures exceptionnelles dans un plus large éventail de domaines d'action. Ces derniers comprennent la sécurité, pour laquelle des mesures exceptionnelles ont été prises en coopération avec la police et les services judiciaires afin de soustraire les milieux d'affaires à l'influence de la criminalité organisée, d'une part et, d'autre part, le marché du travail, pour accroître la flexibilité des conditions de travail.

Bien que ces mesures n'ait pas encore été étendues à l'ensemble du pays, les avantages concrets d'une simplification des procédures d'approbation des projets d'investissement industriel et commercial sont désormais bien connus et peuvent inciter à les appliquer à l'échelle nationale. Elles auraient en cela la même incidence que la première expérience de partenariat de l'Irlande, à l'occasion de laquelle un certain nombre de modifications administratives et législatives ont été adoptées en se fondant sur les expériences locales. Un exemple en est donné par le comté de Limerick, où des partenaires ont déterminé les principaux facteurs faisant obstacle à la réintégration des femmes célibataires dans la population active. Depuis lors, ces facteurs ont été corrigés par des modifications appropriées des règles administratives (OCDE, 1996a).

Promotion et soutien de l'utilisation de mesures gouvernementales

Les observations qui précèdent montrent dans quelle mesure les partenariats ont contribué à proposer, élaborer et mettre en œuvre les politiques. Une part importante, parfois essentielle, de leur travail a également consisté à encourager les individus et les groupes de population à utiliser les programmes offerts par l'État. Pour ce faire, les partenariats ont saisi les possibilités que leur ouvraient leur position d'intermédiaire entre le prestataire et les bénéficiaires des services publics, et l'émergence du secteur à but non lucratif.

Les défis issus de l'émergence du secteur à but non lucratif

Toute une gamme de prestations de services sans but lucratif sont apparues ces dernières années. Certaines d'entre elles sont à mettre en relation avec le désengagement de l'État du domaine social, et peuvent être également assurées par des entreprises privées mais à des coûts prohibitifs pour les ménages à bas revenu (l'aide à domicile pour les personnes âgées, par exemple). D'autres,

comme les services de garde des enfants et les transports publics dans les zones rurales, sont parfois fournies pour lutter contre les obstacles à la réinsertion des chômeurs de longue durée et des groupes défavorisés. En outre, des efforts sont actuellement déployés pour fournir des services à forte intensité de main-d'œuvre, tels que les services culturels et environnementaux. C'est là un moyen que l'on a trouvé de permettre aux chômeurs de longue durée d'acquérir une expérience professionnelle tout en satisfaisant des besoins collectifs. Les mesures nationales d'activation des allocataires d'indemnités de chômage et d'aide sociale ont souvent mis l'accent sur ces opportunités (OCDE, 1999c).

Pour l'essentiel, ces services et activités ont été proposés par des organisations communautaires et du secteur associatif, des entreprises à vocation sociale et d'autres organismes sans but lucratif ainsi que par travailleurs indépendants et des micro-entreprises. La multiplication des intervenants, fournissant des services divers faisant parfois double emploi, a mis au défi les mécanismes de mise en œuvre de politiques et programmes, nombre d'entre eux bénéficiant d'une aide financière et technique de l'État émanant de différents échelons de l'administration (OCDE, 1999d). L'aide au développement de ces activités s'est révélée laborieuse pour les organismes publics, qui disposent de ressources limitées pour mener à bien une telle tâche. A maintes reprises, ils se sont tournés vers les partenariats, qui ont une bonne connaissance des organisations locales, en leur demandant d'assumer ces responsabilités.

La coordination des projets

Des efforts considérables ont été consacrés à la coordination et la mise au point des projets locaux (initiatives locales de création d'emplois, entreprises sociales, prestataires de services sans but lucratif). Ces efforts passent notamment par l'évaluation des besoins et une meilleure utilisation des programmes publics d'aide.

Les partenariats ont recensé et évalué les besoins locaux non satisfaits et déterminé les domaines d'action à développer. Le retour sur investissement à attendre des activités correspondantes étant souvent trop faible au regard de la prise de risque initiale, ces enquêtes ont rarement été menées par le secteur privé. Assumant ce risque, les partenariats ont identifié des créneaux potentiels pour le secteur associatif, et procédé à une analyse des besoins. En Autriche (Tiroler Oberland und Außerfern), un partenariat a mené des enquêtes sur les services proposés aux ménages, et s'est informé sur le prix que les ménages seraient disposés à payer pour divers services. Cette enquête a donné naissance à des activités autofinancées à but non lucratif.

Les partenariats ont aussi collecté et actualisé des informations sur les divers programmes d'aide existants dans le cadre desquels des projets locaux pourraient s'inscrire, et les ont diffusées. Ils ont contribué à l'élaboration de projets, évalué et

mis en commun leurs résultats, et organisé des séminaires et des sessions de formation visant à en améliorer la gestion. Ce sont là des tâches essentielles du travail des partenariats étudiés en Autriche, en Belgique, en Finlande et en Irlande. En Italie, la nette séparation qui existe entre la planification (le conseil d'administration), la prise de décision (la banque) et l'assistance (le secrétariat) a conduit les secrétariats de partenariat à consacrer la plus grande partie de leurs ressources à cette fonction. En se spécialisant dans ces services, en fournissant aux entreprises et associations des informations, des conseils et une assistance dans l'élaboration de leurs propositions, ils ont contribué à la bonne qualité des projets mis en œuvre.

Les partenariats ont également mis en place des activités visant à communiquer les informations directement aux individus. Les foires annuelles du marché de l'emploi dans la région de Keski-Uusimaa (Finlande), qui jouissent d'une grande popularité et qui sont organisées par un partenariat en collaboration avec le bureau local du SPE, les organismes de formation, les municipalités et les employeurs, ont renforcé la capacité de placement des bureaux locaux du SPE et encouragé la formation en tant que solution de remplacement pour les demandeurs d'emploi. Ces initiatives ont attiré des chômeurs ayant peu de contacts avec le marché de l'emploi – il s'agit là d'une priorité croissante pour le SPE, comme nous l'avons vu au chapitre 2 – et ont aidé les bureaux locaux du SPE à atteindre leurs objectifs d'orientation des chômeurs à des programmes de formation et à des expériences professionnelles.

À travers leurs tâches de constitution de réseaux et de fourniture d'information, les partenariats ont joué un rôle utile pour les organismes publics participant au financement des programmes et projets, et ce de trois manières :

- en répondant aux demandes d'information et en fournissant une assistance aux demandeurs de subventions, les partenariats ont libéré certaines ressources des organismes publics impliqués dans des projets locaux (les municipalités ou le SPE, par exemple) ;
- du fait qu'ils connaissent les besoins locaux et sont spécialisés dans la fourniture d'une assistance, les partenariats ont stimulé la mise en place de projets, ce qui a aidé les organismes publics à atteindre leurs objectifs (par exemple, en termes d'aides octroyées) et favorisé la viabilité des projets appuyés ;
- les réseaux locaux coordonnés par des partenariats ont offert la possibilité de résoudre le problème que pose la multiplication des organisations prestataires de services, et de rationaliser certains secteurs comme celui de la formation professionnelle (voir l'exemple de Limbourg au chapitre 2).

Au sein de cadres d'intervention remaniés, les organisations tripartites ont également cherché à répondre aux besoins locaux, notamment à supprimer les obstacles à la réinsertion sur le marché du travail. En région flamande, les projets ont été coordonnés par les comités sous-régionaux pour l'emploi (chapitre 3).

Dans les comtés de Kalamazoo et St. Joseph (Michigan), les crédits non utilisés du programme pour le passage du régime d'assistance à la vie active (*welfare-to-work*) ont servi à financer les services fournis par les organisations communautaires, tels que le transport domicile-travail et la garde des enfants.

En résumé, les partenariats se sont efforcés d'utiliser au mieux les ressources disponibles et de les allouer aux initiatives visant à répondre aux priorités locales : retard de développement, chômage de longue durée, zones défavorisées, pauvreté.

Le rôle indirect joué par les partenariats dans la mise en œuvre et l'utilisation des programmes gouvernementaux a probablement eu un impact nettement plus sensible que leurs travaux d'élaboration de mesures qui leur sont propres. Si le montant des fonds mis à leur disposition est relativement modeste, les partenariats ont participé au ciblage de programmes gouvernementaux généreux et aidé les personnes physiques et morales à mieux utiliser la panoplie de mesures déjà en vigueur. Par ailleurs, ils ont proposé des activités venant compléter les programmes gouvernementaux, dont certaines sont devenues partie intégrante de l'action des pouvoirs publics.

Les effets conjugués de ces efforts ont laissé une empreinte dans nombre de régions. En témoignent les nombreux exemples d'organisations partenaires appartenant à des secteurs différents, notamment au service public, qui ont rejoint le processus, en y adjoignant leurs propres ressources. Le partenariat est un instrument que les organismes publics ont utilisé pour mettre en œuvre plus efficacement les programmes et les services, en exploitant les compétences existantes à l'échelon local et les synergies créées par l'association de programmes et de services.

Toutefois, la possibilité de coordonner les actions avec succès est souvent restée localisée, et limitée à des questions spécifiques. En dépit (ou en raison) de la création de partenariats, la coexistence de cadres de mise en œuvre de programmes et de structures de services distincts a limité les possibilités d'enrichissement mutuel et d'amélioration de la qualité des services publics, voire généré des doubles emplois et un esprit de concurrence.

Accroître l'efficacité des politiques exige d'adopter une approche plus intégrée en matière d'élaboration et de mise en œuvre des programmes, comme le confirment les initiatives gouvernementales visant à fusionner les cadres de mise en œuvre de programmes (Irlande) et à élargir l'éventail des activités des organisations tripartites (Belgique et États-Unis). Ces initiatives montrent également que le cadre d'intervention national exerce une influence déterminante sur l'efficacité des partenariats. Les pouvoirs publics ont donc un rôle à jouer dans l'amélioration de la gouvernance par le biais des partenariats, comme nous le verrons dans le prochain chapitre.

Notes

1. Cette estimation a été calculée d'après les dépenses déclarées par les partenariats auprès de l'Unité d'évaluation des programmes relevant du FSE (European Social Fund Programme Evaluation Unit, 1999), source de données qui tient compte de la multiplicité des sources de financement. Elle a été obtenue en additionnant les estimations des dépenses financées par des fonds publics et privés. Les premières ont été calculées en soustrayant des dépenses notifiées, financées par le biais de programmes de financement nationaux et européens une somme correspondant aux coûts de gestion estimés, calculés d'après le ratio moyen de 1997-1999 (26.33 %), fourni par l'Area Development Management Ltd. (ADM), agence chargée du financement des partenariats. Les données des 34 partenariats déclarants auprès de l'ESFPEU ont été extrapolées aux 38 partenariats.

Le chiffre obtenu est apparemment compatible avec les données fournies par l'ADM pour la période 1997-1999 pour les dépenses exclusivement financées sur fonds publics. Les dépenses annuelles moyennes financées par les pouvoirs publics et l'UE, calculées sur la période 1997-1999, s'élèvent à 15.4 millions IR£. L'importante capacité de mobilisation de capitaux des partenariats irlandais, de même que l'application de programmes spécifiques non financés *via* l'ADM, peuvent expliquer la différence entre les deux chiffres (7.3 millions IR£).

2. Pour l'Irlande, les données utilisées pour les programmes du marché du travail sont celles de l'année 1996, les plus récentes disponibles (OCDE, 2000a), ce qui donne un taux plus exact de 3.25 %.
3. Ni la partie administration assurée par le SPE, ni les activités de placement ne sont incluses afin de cerner au plus près ce que représente les efforts en matière de programmes. Notons que les estimations de dépenses des partenariats dans les deux pays correspondent à des mesures qui ne couvrent pas la totalité du territoire national. Toutefois, les régions où des partenariats ont été créés ont de fortes chances d'être celles où l'utilisation des programmes du marché du travail et sociaux est aussi relativement concentrée, du moins en Irlande (en Autriche, les partenariats ont été créés dans les autres *Länder* en 2000). Dans le cas de l'Irlande, les zones couvertes par les partenariats ont été définies par les pouvoirs publics comme défavorisées.
4. On a pris pour hypothèse que les coûts auxiliaires compris dans les dépenses en programmes et activités, et qui se distinguent des coûts de gestion, sont répartis entre les activités selon le mode de répartition des actions spécifiques.
5. Dans la majorité des pays, la politique active du marché du travail représente un poste important des dépenses publiques. Par exemple, le Danemark (5.2 millions d'habitants) a consacré 1 600 millions euros (12 000 millions DKK) à des programmes du marché du travail (toutes activités de formation professionnelle incluses mais coûts de fonctionnement des SPE et des services de placement exclus) en 1999. Dans la région

de Storstrøm (259 000 habitants), le montant total des dépenses engagées pour des programmes de cette nature s'élevait à 100.3 millions d'euros (748 millions DKK). En 1999, les 25 WIB couvrant l'état du Michigan (9.8 millions d'habitants) ont absorbé un budget de 210 millions \$US, principalement consacré à des activités de formation préparatoires à l'emploi, de conseil et de placement. Dans les comtés de Kalamazoo et St. Joseph (291 000 habitants), le WIB a dépensé 3.8 millions \$US en 1999.

6. Bien que ce montant représente un investissement global sur plusieurs années et corresponde à une action de développement économique, on peut également se faire une idée de son ordre de grandeur en examinant le budget de 1999 consacré aux politiques actives du marché du travail, qui était de 22 238 milliards ITL. Les sommes globales investies dans le cadre des partenariats correspondent aussi à 4/10 d'un point de pourcentage du PIB annuel (1999).
7. Les *Streekplatformen* flamandes demandent aussi aux organisations partenaires d'approuver les projets quoique de façon légèrement différente. Les procédures d'approbation de chaque plan sous-régional, qui prévoit une série de projets, font en effet intervenir aussi l'administration centrale (flamande) (cf. chapitre 3).
8. Pour avoir un aperçu des performances réalisées par un échantillon de partenariats dans leurs domaines respectifs, on peut consulter les chapitres 6 à 12. Toutefois, l'évaluation de l'efficacité des programmes appliqués par les partenariats dépasse le cadre de la présente étude. Des méthodologies spécifiques ont été élaborées pour procéder à l'évaluation des résultats des actions menées.
9. Les mesures de valorisation des ressources humaines ont été financées sur fonds publics uniquement dans le cas des pactes territoriaux pour l'emploi soutenus par l'UE. Pour la grande majorité des partenariats, c'est-à-dire les pactes territoriaux financés à l'échelon national, ces mesures ne sont pas, en principe, éligibles dans le cadre du financement du plan local. Nombre de partenariats n'en ont pas moins proposé des mesures en faveur de l'emploi et certains les ont financées par d'autres moyens.

Améliorer l'efficacité des partenariats : recommandations

Les précédents chapitres confirment que, ces dernières années, les pouvoirs publics ont assigné aux partenariats et autres types d'arrangements de coopération une mission aussi vaste que complexe, allant bien au-delà de la résolution des problèmes de chômage. Il a été demandé aux réseaux de partenariats de poursuivre tout un éventail d'objectifs : dans certains pays, ils ont été chargés de stimuler le développement économique, et dans d'autres de promouvoir la cohésion sociale et d'améliorer la qualité de la vie.

L'ampleur de ce champ d'action témoigne d'un nouvel intérêt pour les partenariats en une période de croissance économique prolongée et, jusqu'à très récemment, de baisse du chômage dans de nombreux pays. Cela peut s'expliquer par le fait que, contrairement aux périodes de récession au cours desquelles on accorde relativement moins d'attention aux groupes et aux régions en difficulté, les périodes de prospérité offrent une plus grande marge de manœuvre pour s'attaquer aux disparités géographiques que présentent l'état du marché du travail et le degré de développement économique et social. Les fruits de la croissance ne sont pas équitablement répartis sur les territoires ni d'un groupe de population à l'autre. Les problèmes sociaux liés aux emplois faiblement rémunérés, le chômage de longue durée et la pauvreté dans les zones défavorisées persistent. Aux yeux de nombreux acteurs, les partenariats apparaissent comme un instrument de gouvernance qui, en améliorant les façons dont la société résout ses problèmes et satisfait ses besoins de manière collective, peut servir à compléter les résultats du jeu du marché et la fonction de redistribution de l'État.

On crée de plus en plus de partenariats pour s'attaquer aux difficultés nouvelles que les politiques en place n'arrivent pas à résoudre, et qui exigent une plus grande efficacité dans l'allocation des ressources et une meilleure coordination des actions. Par exemple, les tendances économiques récentes ont confronté les services publics et le secteur privé à des problèmes concrets, comme les pénuries locales de main-d'œuvre et de compétences. Pour répondre aux besoins des entreprises à l'échelon local et alimenter la croissance économique, les services

publics et le secteur privé ont jugé opportun de coopérer avec d'autres acteurs (les municipalités, les groupes communautaires, les prestataires de services de formation des secteurs privé et associatif). Effectuée à l'échelon local, la coordination a permis d'affecter les ressources de manière plus efficace et de rationaliser la structure des programmes tout en tenant compte des besoins locaux.

L'expérience en matière de partenariat acquise ces dernières années par les acteurs locaux leur a en outre fait prendre conscience que cette forme de coopération permet de dégager des synergies entre les actions du secteur public et celles du secteur privé dans les domaines économique, social, culturel, de l'emploi ou de la protection de l'environnement. Ces synergies contribuent au renforcement de l'efficacité des mesures et des programmes et à l'adoption de stratégies plus globales exploitant les avantages compétitifs locaux.

Les exemples de ces moteurs de partenariat abondent dans les pays examinés à l'occasion de la présente étude. L'exemple de l'Autriche illustre on ne peut mieux le nouveau contexte dans lequel les partenariats évoluent : en dépit d'un taux de chômage de quatre pour cent seulement, les partenariats ont été soutenus par le gouvernement fédéral en 1999 (au travers du Plan national d'action pour l'emploi) et redéployés pour couvrir toutes les régions du pays. En 2000, alors que le taux de chômage n'était plus que de 3.7 pour cent, le gouvernement autrichien a garanti le financement des partenariats pour les six années suivantes.

La contribution des partenariats

Dans ce contexte, les partenariats ont obtenu des résultats concrets. Le développement économique a été stimulé dans les zones en retard de développement, là où les autres actions gouvernementales n'avaient abouti qu'à des résultats médiocres ; des obstacles locaux à la réinsertion des groupes défavorisés ont été surmontés ; une formation appropriée a été dispensée, ce qui a aidé les communautés locales à briser le cercle vicieux de la dépendance et de la pauvreté et à récolter les fruits de la croissance ; le développement industriel et commercial local a été soutenu par la bonne coordination du marché de l'emploi. (Pour compléter les données présentées dans la partie I, le lecteur est invité à consulter la partie II qui comprend les chapitres rédigés sur chacun des pays examinés dans la présente étude.)

Les partenariats ont obtenu ces résultats en conjuguant et ciblant avec succès les efforts déployés à l'échelon local par divers partenaires. Des mesures ont été appliquées en commun pour supprimer les obstacles, en exploitant les synergies ; les compétences et le savoir-faire ont été associés pour rendre l'affectation des ressources plus efficiente ; des méthodes pluridisciplinaires ont été élaborées pour améliorer les résultats des programmes et des services proposés ; les procédures administratives ont été simplifiées au niveau local ;

les compétences des chômeurs de longue durée ont été revalorisées pour répondre aux besoins professionnels locaux spécifiques.

Ces caractéristiques mettent en lumière la contribution des partenariats à la gouvernance locale. Les partenariats ont encouragé les acteurs à coopérer à l'échelon local et réalisé un travail de planification stratégique basé sur la situation locale et ses priorités. Le renforcement de la cohésion au sein d'un secteur ou d'un groupe, comme les organisations communautaires ou les municipalités, a clarifié les objectifs poursuivis par ces acteurs et aidé ceux d'autres secteurs à identifier des intérêts communs. Les partenariats ont fait office d'interface, ce qui a facilité la mise en place d'activités répondant aux intérêts de diverses institutions. Dans certaines conditions, le travail de planification locale s'est traduit par l'élaboration de politiques ascendantes. La participation des organisations communautaires a été canalisée sous des formes qui lui permettent de s'inscrire dans les processus de mise en œuvre des politiques avec le maximum d'impact. Les organisations tripartites ont élargi leur champ d'action et se sont associées à d'autres organismes pour améliorer la coordination au niveau local. Elles ont en outre mis en place des mécanismes de consultation systématique de la société civile.

La contribution des partenariats met également en lumière les différents instruments qu'ils utilisent pour mieux cibler les programmes gouvernementaux et en tirer parti. Les partenariats ont défini les conditions et modalités d'application de diverses mesures prises par les pouvoirs publics. Ils ont apporté un soutien aux projets locaux, contribuant ainsi à les faire progresser. Ils ont accru l'utilisation des mesures gouvernementales conformément aux priorités et stratégies locales identifiées.

L'influence des partenariats s'est davantage exercée au travers des différents rôles qu'ils ont joués dans l'application des programmes gouvernementaux que des fonds qu'ils ont directement alloués et des programmes qu'ils ont conçus eux-mêmes. Les partenariats ont certes affecté des fonds à des projets et activités qui ont été couronnés de succès, mais les montants en jeu ont souvent été faibles comparé aux crédits octroyés par les organismes publics pour résoudre des questions connexes, telles que les politiques du marché du travail et les affaires sociales, qu'ils ont souvent aidées à cibler. Excepté en Italie, où des sommes considérables ont été injectées pour stimuler le développement économique, ces fonds ont apparemment eu pour principal effet d'encourager la conjugaison des efforts déployés par les différents partenaires concernés, et le processus de soutien financier aux projets sélectionnés.

Et pourtant, même en Italie, l'effet de cohésion et de coopération induit par les partenariats semble avoir joué un rôle majeur dans l'impact global qu'ils ont eu. Les municipalités ont uni leurs efforts de développement économique au sein

d'un cadre cohérent visant à mieux orienter les investissements publics. Elles ont investi leurs propres ressources financières et ont convaincu le secteur privé et les partenaires sociaux de s'associer à leur action. De nombreux observateurs du développement économique du sud de l'Italie s'accordent à penser que l'impact des partenariats sur la gouvernance a été déterminant, mais peu de travaux ont été menés pour évaluer cet effet. Comme dans d'autres pays, les évaluations des partenariats ont avant tout porté sur les résultats de la mise en œuvre de programmes et activités.

Une faille dans l'imputabilité des résultats

La notion d'imputabilité implique que les performances d'un exécutant soient suivies et évaluées en regard des attentes préalablement agréées. En conséquence, les services publics, mandatés par l'État pour appliquer sa politique, assument la responsabilité et sont imputables des résultats des performances fournies pour la mettre en œuvre. Ils rendent compte au gouvernement, qui, à son tour, est responsable devant la population des résultats de sa politique.

Comme on l'a vu dans cette étude, maints partenariats ont également été chargés de fournir des services à la population et de concevoir et mettre en œuvre des programmes pouvant compléter ceux proposés par les services publics. En toute logique, l'évaluation de leur travail a ainsi été calquée sur celle de l'action des services publics. Les partenariats ont, par exemple, notifié le nombre d'emplois créés pour des chômeurs de longue durée et le nombre d'entreprises mises sur pied. Toutefois, la conception et l'application des programmes ne représentent souvent qu'un aspect mineur du travail des partenariats.

Bien qu'elle représente la principale contribution des partenariats, l'amélioration de la gouvernance n'a pas été évaluée. Les efforts qu'ils déploient pour aider à mieux doser l'intervention locale des services publics, à accroître l'utilisation, la précision et l'efficacité des programmes gouvernementaux, à coordonner et rationaliser les activités du secteur associatif et à faire en sorte que la population soit davantage satisfaite de l'action des pouvoirs publics ne font l'objet d'aucun contrôle.

Il existe donc un décalage entre la contribution des partenariats et la façon dont on les évalue, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes. Premièrement, le fait qu'une bonne partie du travail qu'ils accomplissent ne soit pas évaluée ne leur facilite pas la tâche s'ils veulent améliorer la qualité de leur travail. Il est extrêmement difficile de formuler des recommandations appropriées sur les mesures destinées à améliorer la gouvernance quand les données portent sur la plupart sur les résultats des programmes et activités mis en œuvre. Deuxièmement, ce décalage peut renforcer dans l'opinion publique et chez les différents partenaires la perception selon laquelle, pour acquérir crédibilité et légitimité, un

partenariat doit élaborer ses propres programmes et fournir ses propres services, à l'instar des organismes publics.

Cette faille dans l'imputabilité des résultats des partenariats soulève une question plus fondamentale : les partenariats étant des réseaux d'organisations qui se regroupent pour coopérer (et dont bon nombre, comme les services publics, ont elles-mêmes une obligation de résultats), pourquoi devraient-ils être soumis à une quelconque évaluation en termes de performances dans la mise en œuvre de programmes et activités ? On peut objecter que ce sont les partenaires pris individuellement qui, seuls, devraient être évalués selon ces critères. Les services publics ont pour mission de fournir des services et d'appliquer les politiques, dont ils assument la responsabilité, et sont dotés des ressources nécessaires pour accomplir cette tâche avec efficacité. Doubler l'obligation de rendre des comptes en termes de résultats de politiques ne peut que conduire à une double comptabilisation et à rendre plus floue la répartition des responsabilités, phénomène observé chez les partenariats et décrit au chapitre 3.

Le propre des partenariats étant d'établir la coopération, on pourrait ne les évaluer que sous l'angle des améliorations qu'ils apportent à la gouvernance. En d'autres termes, il s'agirait de déterminer ce que leurs membres (services publics, autorités territoriales, syndicats, organisations patronales et société civile dans son ensemble) gagnent à travailler dans cette configuration. Par principe, les partenariats devraient être responsables au premier chef devant leurs membres et, partant, mener des actions et fournir des services à leur demande commune. Par conséquent, les critères d'évaluation devraient être établis par les organisations partenaires elles-mêmes, sur la base de leurs attentes en matière de coopération mutuelle et de constitution de réseaux avec d'autres parties (voir à ce sujet le chapitre 7, rédigé par M. Ó Cinnéide). Chaque membre s'efforçant de déterminer quels avantages lui procurera le partenariat qu'il a instauré avec d'autres organisations, ce processus peut aussi être un travail d'apprentissage.

Le cadre d'intervention national : un manque de cohérence

Plusieurs raisons expliquent que la structure d'imputabilité des résultats des partenariats ait rarement évolué en ce sens.

Premièrement, les partenariats n'ont pas nécessairement les mêmes objectifs d'intervention que leurs membres, pris séparément. En témoigne l'exemple des partenariats œuvrant à l'insertion sociale des groupes défavorisés. La réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail – objectif en l'occurrence couramment assigné aux partenariats – ne figure pas toujours dans l'énoncé de la mission des services publics dont la coopération sera sollicitée. En ce qui concerne le marché du travail, la mission du service public compétent (le SPE) ne vise souvent que les chômeurs ayant droit aux indemnités de chômage alors que,

sur le plan social, les services publics (le ministère des Affaires sociales, par exemple) ne poursuivent pas explicitement d'objectifs liés au marché du travail (leur mission englobant à la fois les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires de prestations maladie, par exemple).

Un autre exemple est fourni par les autorités du marché du travail (le SPE ou le ministère du Travail) membres de partenariats favorisant le développement économique régional. Leur mission étant d'assurer l'efficacité du marché du travail, il peut s'avérer difficile dans la pratique pour ces autorités de coopérer efficacement avec d'autres partenaires sur des questions liées au développement régional. Dans le cadre de sa mission, le SPE encourage la mobilité géographique en réponse aux disparités régionales en matière d'emploi, solution qui n'est pas forcément compatible avec les stratégies régionales de développement menées par d'autres acteurs (gouvernement régional, partenaires sociaux, agences pour le développement).

Deuxièmement (et, en partie, par voie de conséquence), les partenariats ont entrepris de jouer un rôle plus important dans la mise en œuvre de programmes et la fourniture de services. Le fait que les objectifs assignés aux partenariats soient souvent peu compatibles avec ceux de leurs membres les a incités à mettre en place leurs propres services et programmes afin de les atteindre. Ces actions ont souvent eu un retentissement important, en dépit de la modicité des fonds en jeu. C'est pourquoi maints partenariats en sont venus à être considérés comme des agences, ce qui a contribué encore davantage à vouloir les évaluer en termes de résultats de mise en œuvre de mesures¹.

Un potentiel d'amélioration de la gouvernance inexploité

Le manque de cohérence entre les objectifs poursuivis par les partenaires au niveau national, ou le fait que les objectifs des partenariats ne trouvent pas beaucoup d'écho dans la mission des ministères, n'a guère contribué à convaincre les unités locales et régionales des différents services publics concernés de la nécessité d'investir dans les partenariats, de partager l'information, de mettre en place des projets conjoints, et de poursuivre des objectifs communs. Les partenaires ont peu d'incitation à faire en sorte que les partenariats soient plus efficaces et attentifs à leurs besoins.

Par conséquent, les partenaires ont rarement cherché à ce que le partenariat leur soit redevable à titre collectif. Comme il est dit précédemment, s'efforcer de déterminer quels avantages chaque membre peut tirer du partenariat peut être un travail d'apprentissage qui renforce la responsabilité des partenariats et corrige la faille dans l'imputabilité des résultats. Mais les partenariats demeurent, pour l'essentiel, responsables devant un ministère ou une agence autonome en

charge, au niveau national, de l'analyse des projets, de la définition des cibles à atteindre et de l'allocation des fonds.

La faible participation du secteur public ne remet pas en cause le bien-fondé de la mission d'amélioration de la gouvernance locale dévolue aux partenariats. S'efforcer d'améliorer la coordination des actions et d'encourager l'adaptation des programmes publics aux conditions locales demeurent pour eux une tâche primordiale. Les fonds qui leur ont été alloués étant relativement maigres, les partenariats ont dû, pour avoir un impact significatif à l'échelon local, dégager des synergies, faire le lien entre les initiatives locales et la mise en œuvre des programmes, et trouver des moyens efficaces de mettre les ressources en commun pour atteindre simultanément différents objectifs.

Par contre, le manque de cohérence du cadre d'intervention national et le décalage qui en résulte entre l'évaluation et la contribution des partenariats hypothèquent leur capacité à améliorer la gouvernance de façon significative et à poursuivre les objectifs assignés avec efficacité. Les membres de partenariats n'ont pas tous le même degré d'intérêt, de représentation, de participation, d'engagement ni de légitimité. S'étant généralement trouvés en position de faiblesse pour proposer des changements pertinents dans l'application des politiques par les services publics, les partenariats se sont par conséquent attachés tout particulièrement à atteindre leurs propres objectifs d'intervention. Cette situation a eu sur la gouvernance des effets néfastes à plusieurs égards, déjà mentionnés, dont les suivants :

- la nécessité de rapporter des résultats de programmes et activités a incité les partenariats à diversifier les services qu'ils offraient, ce qui les a éloignés des objectifs prioritaires figurant dans leur mission initiale, a accentué les disparités géographiques des performances, dilué l'imputabilité des résultats et les a contraints à affecter davantage de ressources à la coordination horizontale ;
- une répartition floue des responsabilités a encouragé la double comptabilisation des résultats, l'organisation partenaire qui gère un programme et le partenariat participant à son application déclarant les mêmes résultats chacun de leur côté, dès lors que ceux-ci sont positifs (et passent sous silence les résultats négatifs) ;
- le fait d'opérer dans des cadres de mise en œuvre de politiques distincts a réduit les possibilités d'apprentissage mutuel entre secteurs et organisations, affaiblissant la capacité des services publics à améliorer leurs prestations et à percevoir ce que l'on attend d'eux. Toutes proportions gardées, les services publics ont perdu du terrain (quand les partenariats en gagnaient), ce qui a compromis les possibilités de coopération ;

- de larges écarts dans le degré d'engagement des différents membres peuvent mener à priorités biaisées, d'où un manque d'efficacité possible dans l'affectation des ressources.

Le potentiel de coordination des politiques, d'intégration des domaines d'intervention et d'adaptation au contexte et priorités locales se situe donc au-delà des réalisations actuelles. Des mesures peuvent être prises pour exploiter pleinement les possibilités d'amélioration de la gouvernance par le biais des partenariats.

Recommandations : une stratégie pour améliorer la gouvernance par le biais des partenariats

Les agents de l'État, de même que les représentants des autorités locales et régionales, des partenaires sociaux et de l'ensemble de la société civile, ont pris conscience des avantages d'une approche intersectorielle et intégrée exploitant les ressources et compétences à tous les niveaux. Par exemple, les partenariats sont un moyen pour les services publics d'accroître l'efficacité et la pertinence des programmes qu'ils mettent en œuvre et des services qu'ils fournissent. Pourtant, les partenariats ne sont pas toujours utilisés à cette fin par leurs membres. Le manque de cohérence du cadre d'intervention au niveau national et des failles dans l'imputabilité des partenariats empêchent de saisir les opportunités d'améliorer la gouvernance.

Une stratégie visant à maximiser l'impact des partenariats sur la gouvernance peut être mise en œuvre. L'adoption d'une telle stratégie a des implications non seulement pour les partenariats mais aussi pour leurs membres : l'État, et ses services publics concernés, les gouvernements locaux et régionaux, les syndicats et les organisations patronales, les ONG et les organisations communautaires. Améliorer la gouvernance par le biais du partenariat exige de réajuster le cadre stratégique et la structure de responsabilité des partenariats de même que les cadres d'intervention et de gestion des politiques des membres qui les composent².

Accroître la cohérence du cadre d'intervention national

L'expérience des partenariats montre qu'à défaut de cohérence entre les objectifs poursuivis par les différents ministères au niveau national, les possibilités de coordination de ces actions au niveau local sont limitées. L'opportunité et l'efficacité des actions d'un partenariat exigent de ses membres qu'ils aient des objectifs communs ou compatibles au niveau national, qui puissent être poursuivis plus concrètement et effectivement par un travail en partenariat à l'échelon local ou régional. Ainsi, les efforts de coordination à l'échelon local déployés par les partenariats doivent être complétés par un processus similaire à l'échelon central. Dans les faits, la création d'un réseau de partenariats devrait s'accompa-

gner de la mise en place d'un mécanisme permettant un retour d'information jusqu'au sommet sur l'expérience de la coopération faite aux niveaux local et régional afin de mettre en évidence les carences du cadre d'intervention national. Il conviendrait également de mettre en place un mécanisme visant à faciliter les nécessaires arbitrages entre les ministères (et les partenaires sociaux) afin d'assurer la pleine cohérence réciproque des objectifs d'action nationaux et des objectifs connexes des partenariats. Au final, tous les partenaires dont la participation est nécessaire devraient être imputables des résultats obtenus par les partenariats.

Une fois la cohérence des objectifs atteinte, les partenaires devraient définir respectivement les responsabilités qui leur incombent à titre individuel et celles du partenariat qu'ils forment. S'agissant des domaines d'action coordonnés en partenariat, il importe de décider qui sera chargé de telle ou telle activité. Si le partenaire responsable de la mise en œuvre d'un programme est un service public, il convient de déterminer quel doit être le degré de participation et les tâches du partenariat (redéfinir les cibles, identifier les usagers, par exemple). Ce travail devrait aussi être l'occasion pour les partenaires de déterminer et d'arrêter les principes directeurs de l'évaluation. Les partenariats devraient-il être évalués en termes de résultats de mise en œuvre de programmes et activités ou de résultats en matière de gouvernance ? Qu'attend-on d'eux en ce qui concerne leur responsabilité directe dans la mise en œuvre des programmes et la fourniture des services, pour lesquelles une évaluation en termes de résultats des actions est demandée (par exemple, nombre d'emplois, d'entreprises créés) ? Quelles sont les attentes des partenaires en matière de contribution des partenariats à une bonne gouvernance (par exemple, faciliter les échanges d'informations entre les secteurs public et privé, faire participer les ONG et des groupes de la société civile à la planification au niveau local, identifier les domaines de synergies intersectorielles, accroître le recours aux mesures gouvernementales, coordonner les activités du secteur associatif, faire en sorte que la population soit davantage satisfaite des services publics) ?

- *Rendre le partenariat responsable devant vers ses membres.* Il ne faudrait pas que les partenariats soient responsables devant une entité unique, ministère ou agence en charge de l'analyse des projets, du ciblage des actions et de l'allocation des fonds. Tous les partenaires dont les partenariats ont besoin pour remplir leur mission devraient assumer la responsabilité conjointe des activités menées dans ce cadre, conditions *sine qua non* d'un engagement institutionnel et d'une imputabilité des résultats pleine et entière. En ce qui concerne plus particulièrement les services publics, ils devraient réviser leur mission et l'élargir le cas échéant pour la rendre compatible avec les objectifs assignés aux partenariats. Au final, les objectifs assignés aux partenariats devraient refléter ceux des différentes organisations qui les composent.

- *Répartir les responsabilités.* Les partenaires devraient définir le rôle général des partenariats dans la mise en œuvre des politiques et dans l'amélioration de la gouvernance. Plus particulièrement, les services publics au niveau national devraient décider de la répartition de leurs propres responsabilités dans les domaines liés au travail du partenariat. Les partenaires devraient s'entendre sur les grandes lignes des directives correspondantes aux fins de suivi et d'évaluation, qui seront ensuite affinées par les délégations locales de l'administration directement impliquées.
- *Donner la possibilité de redéfinir le rôle des partenaires sociaux.* Les syndicats et les organisations patronales devraient participer aux efforts visant à améliorer la compatibilité des cadres d'intervention nationaux et des objectifs assignés aux partenariats. Les partenaires sociaux devraient définir leur rôle par rapport aux objectifs à atteindre. Il peut être judicieux pour eux de renégocier avec les pouvoirs publics les cadres d'intervention dans les cas où ils sont responsables d'un domaine d'action lié au problème traité en partenariat (par exemple, la politique du marché du travail). A l'occasion de négociations portant sur ce cadre d'intervention, les partenaires sociaux peuvent être appelés à étendre les activités d'organisations bipartites ou tripartites aux nouveaux objectifs à atteindre dans le cadre d'un partenariat, plutôt que de créer un autre réseau d'organisations locales. Bien que fondée sur le concept plus traditionnel de partenariat social, cette autre approche pourrait avoir un effet intégrateur analogue à celui des partenariats avec la société civile, à condition que les partenaires sociaux invitent les représentants d'autres segments de la société, comme les organisations communautaires et les ONG, à s'associer au processus. S'appuyant sur les structures d'imputabilité des résultats existant déjà au sein des organisations tripartites, cette solution permet de s'affranchir du laborieux processus de création de nouveaux cadres.
- *Pérenniser la coordination.* Il convient de mettre en place au niveau national un mécanisme de coordination destiné à harmoniser les objectifs poursuivis par les services publics (et d'autres membres), et permettant de proposer des solutions dans les domaines de conflits potentiels. Outre l'administration publique à l'échelon national, les organisations de partenaires sociaux, les associations de municipalités et d'autres réseaux concernés (comme les organisations communautaires et les groupes d'intérêt au niveau national) devraient être associés à ce travail.

Adapter le cadre stratégique des partenariats aux besoins des partenaires

Si les services publics ont reconnu les avantages du travail en partenariat, leur motivation à participer activement au processus est parfois freinée par les

degrés inégaux d'ambition des autres membres constituant ces partenariats. La force de l'engagement des organisations communautaires et des ONG peut dissuader les responsables du service public de partager leurs informations et d'engager librement le débat sur la façon de surmonter les obstacles à la prise de décision intersectorielle. Néanmoins, l'expérience montre que des organisations de type divers sont disposées à investir dans un partenariat quand cela peut les aider à atteindre leurs propres objectifs. En témoignent les exemples de financement intégral des coûts de fonctionnement des partenariats par des partenaires locaux (par exemple, des municipalités et des bureaux des services publics).

Le cadre stratégique des partenariats devrait permettre aux agents de l'État et aux élus locaux d'atteindre leurs propres objectifs d'action en participant à l'élaboration et à l'application de la stratégie des partenariats. Cela les encouragera à utiliser ce mode d'organisation comme instrument d'amélioration de la qualité de leurs propres actions à l'échelon local. En retour, cela contribuera à élargir la participation et la mobilisation. La participation des services publics et des autorités locales est souvent considérée comme un catalyseur de la participation d'autres acteurs du fait qu'elle accrédite la légitimité du processus. Pour inciter ces acteurs importants et leurs instances de tutelle à s'engager, il est nécessaire d'instaurer un climat de confiance propice à la coopération. Pour ce faire, plusieurs mécanismes peuvent être mis en place aux stades de l'élaboration de la stratégie et de l'application de celle-ci.

Au stade de la planification :

- *Assurer la convergence territoriale des objectifs.* Les partenariats devraient œuvrer à la cohérence territoriale des objectifs lors du travail de planification mené aux différents niveaux de l'administration et des partenariats. Un arbitrage entre la concertation avec les échelons inférieurs (les municipalités, par exemple) et la définition des objectifs d'après les stratégies élaborées aux échelons supérieurs (l'administration régionale, par exemple) devrait contribuer à stimuler la coordination horizontale et verticale. Il est plus facile de dégager des synergies et d'instaurer des relations de coopération quand les objectifs d'action et les cibles à atteindre sont partagés aux différents niveaux de gouvernance.
- *Identifier des objectifs communs à l'échelon municipal.* Dans un esprit de cohérence territoriale, la planification stratégique de questions liées au développement économique devrait se fonder sur les objectifs visés par les municipalités et les consolider. Ces dernières, qui normalement partagent avec les échelons supérieurs de l'administration la responsabilité du développement économique, comprenant le développement industriel et commercial, les infrastructures et l'aménagement du territoire, n'ont souvent pas la taille critique nécessaire pour atteindre seules leurs objectifs. Les partena-

riats offrent la possibilité de « fédérer » à l'échelon local des objectifs compatibles, sur la base de caractéristiques de zones homogènes sur le plan économique, et de leur conférer un poids plus important dans le travail de planification des actions réalisé à l'échelon supérieur (régional, par exemple). La consolidation d'objectifs locaux constitue donc un moyen propice à une formulation ascendante (*bottom-up*) des politiques de développement régional, comme l'illustre l'exemple de l'Autriche au chapitre 3. De surcroît, le fait de s'appuyer sur des objectifs communs pousse les municipalités à s'impliquer davantage dans les partenariats et confère une légitimité accrue aux stratégies arrêtées.

- *Définir les objectifs en fonction des problèmes.* Il faut éviter d'axer les objectifs à poursuivre en partenariat sur des domaines d'intervention généraux (politique du marché du travail et développement économique, par exemple) à moins que ce soient précisément les partenariats qui soient chargés de l'application de la politique gouvernementale dans ces domaines. Ce sont souvent les organismes du service public ou les administrations régionales qui sont chargés de coordonner les actions dans ces champs et, faute d'une répartition claire des responsabilités, il peut arriver que l'esprit de coopération soit absent dans les relations qui s'instaurent entre ces instances et les partenariats. En revanche, fixer les objectifs en fonction des problèmes et enjeux (par exemple, améliorer la qualité de la vie des groupes défavorisés, stimuler l'investissement des entreprises dans les secteurs présentant un avantage compétitif local) permet aux partenaires, y compris les services publics locaux, de déterminer plus facilement des intérêts communs. Plutôt que d'être axés sur un seul et même domaine, ces objectifs recouperont différents domaines d'action.

Au stade de la mise en œuvre des stratégies :

- *Limiter au minimum la prolifération des structures de services.* L'exercice mené au niveau national pour bien répartir les responsabilités des partenaires et du partenariat dans la mise en œuvre des politiques et la gouvernance devrait également être appliqué au niveau local pour chaque nouveau projet. Chaque fois qu'il est décidé de lancer un nouveau programme ou service dans leur cadre, les partenariats devraient s'attacher à déterminer quel est le partenaire le mieux à même de le mettre en place et de l'assurer, et à définir la nature exacte de la responsabilité à assumer en tant que partenariat. Il s'agit de limiter les possibilités, pour les partenariats, de s'impliquer dans la création de nouvelles structures de mise en œuvre et de prestation de services pour lesquelles les services publics sont davantage qualifiés.
- *Donner une visibilité aux investissements réalisés par les partenaires.* La contribution de chacun des partenaires à la mise en œuvre de la stratégie commune

devrait être transparente. Il conviendrait que les partenariats offrent aux organisations qui les constituent la visibilité correspondant à leurs investissements respectifs dans les projets réalisés. En matière de relations publiques, les partenariats devraient, comme c'est le cas en Italie, indiquer clairement que les projets sont mis en place pour le compte des partenaires.

Renforcer la structure de responsabilité des partenariats

Dès lors qu'une action est menée conjointement, dans le cadre d'une coopération, la délimitation des domaines de responsabilités peut devenir imprécise, ce qui incite les partenaires à se targuer des résultats obtenus, si ceux-ci sont positifs, et à passer sous silence les résultats négatifs. La présente étude a également mis en évidence différentes autres façons de fragiliser le cadre d'imputabilité des résultats des partenariats : le fait que les organisations participantes ne s'engagent pas toutes de manière égale, le fait que les délégués qui les représentent ne participent aux activités qu'au cas par cas, l'absence de mandat orientant l'action de ces délégués, et la médiocrité des mécanismes de compte-rendu interne à chaque organisation partenaire. Les faiblesses du cadre d'imputabilité des résultats peuvent compromettre l'engagement des institutions assumant le plus de responsabilités, telles que les services publics responsables en dernier ressort devant le Parlement, et les élus locaux. Une imputabilité rigoureuse est une condition préalable à l'efficacité de la coordination des actions et à la légitimité des choix faits en matière d'allocation des ressources.

Comme dans le cas des partenariats intergouvernementaux (OCDE, 1999f), les modes d'imputabilité au sein des partenariats associant les secteurs public et privé à la société civile peuvent être renforcés de trois façons : 1) responsabiliser chaque partenaire vis-à-vis de son instance de tutelle, ou chaque délégué vis-à-vis de l'organisation qu'il représente, afin de renforcer l'engagement institutionnel et d'accroître la cohérence des actions entreprises par chaque partenaire ; 2) responsabiliser mutuellement les partenaires, afin de clarifier la répartition des attributions et sensibiliser davantage chacun aux préoccupations des autres partenaires, et 3) responsabiliser le partenariat vis-à-vis du public, pour que ses membres se préoccupent davantage de l'efficacité et de la légitimité de son action.

Comment responsabiliser chaque partenaire vis-à-vis de son instance de tutelle :

- *Valider les éléments de référence et les objectifs de performance.* Pour favoriser l'engagement institutionnel, les éléments de référence (*benchmarks*) utilisés pour l'évaluation et les objectifs de performance poursuivis par un partenariat devraient être étudiés et validés par ses membres aux différents échelons administratifs. Les éléments de référence devraient refléter la répartition

des responsabilités fixée au niveau national entre partenariats et membres. Définis au début de l'activité du partenariat, ils doivent viser à une évaluation complète des avantages que présente la coopération.

- *Définir les mandats et les mécanismes de compte-rendu interne.* Les différents membres devraient élaborer des mandats qui orienteraient l'action de leurs représentants auprès du conseil d'administration du partenariat. Ils devraient mettre en place des mécanismes de compte-rendu interne afin de suivre l'action de leurs représentants et de les encourager à participer au processus de partenariat et à prendre des engagements. Le compte-rendu devrait avoir pour objectif d'informer l'organisation partenaire aux différents échelons administratifs des progrès accomplis par le partenariat dans la poursuite des objectifs assignés. L'information devrait remonter jusqu'aux réseaux centraux pour garantir une coordination efficace au plan national.
- *Partenaires sociaux : définir une politique.* Dans le cas où les partenaires sociaux sont représentés au sein d'un partenariat, ceux-ci devraient définir et promouvoir une politique axée sur les questions à traiter (développement local, lutte contre l'exclusion sociale, par exemple). Ce n'est que lorsque les syndicats et les organisations patronales préconisent une intervention adaptée à l'objectif assigné au partenariat que leurs représentants ont la possibilité de contribuer en toute efficacité à l'élaboration de solutions. La promotion d'une politique implique généralement des mécanismes de compte-rendu interne sur les résultats des actions menées. L'exemple de la Belgique (région flamande) et de l'Italie a montré que les syndicats peuvent jouer un rôle fondamental dans l'élaboration et l'application de stratégies communes visant à lutter contre l'exclusion sociale et à favoriser le développement de leurs régions.

La responsabilisation réciproque des partenaires :

- *Répartir les responsabilités en matière de gestion de la politique entre les partenaires et les partenariats et entre les différents échelons de l'administration.* Les directives données au niveau central quant au rôle principal que le partenariat est appelé à jouer dans la mise en œuvre de la politique et l'amélioration de la gouvernance devraient être affinées à l'échelon local. Il convient de fixer clairement la répartition des responsabilités entre les partenariats et leurs membres au niveau opérationnel afin d'éviter le flou dans la délimitation des compétences. Les partenaires issus du secteur public devraient convenir avec les autres membres de ce qu'ils attendent de la contribution du partenariat à la mise en œuvre des programmes dont ils sont responsables (par exemple : promouvoir leur utilisation par le public, préparer des propositions de nouveaux programmes et projets communs, améliorer la coopération intersectorielle).

Lorsque le partenariat fait intervenir plusieurs échelons de l'administration, les organisations partenaires devraient valider ces ententes à ces différents niveaux. Lesdites ententes devraient s'accompagner également d'une division précise du travail entre les différents échelons en ce qui concerne les tâches liées au partenariat afin de rendre la participation des partenaires plus efficiente sur le plan administratif.

Les mêmes conditions devraient s'appliquer aux organisations tripartites qui étendent le champ de leurs activités à d'autres domaines, tels que l'insertion sociale et le développement économique, afin de garantir la complémentarité avec les actions entreprises par d'autres acteurs intervenant déjà dans ces domaines, comme les services publics et les administrations régionales. Un réel effet de synergie entre le travail de coordination de l'organisation tripartite et les tâches opérationnelles de l'agence prestataire (le SPE, par exemple) devrait s'observer si cette dernière assigne, en tant que partenaire et en coopération avec les autres partenaires, à l'organisation tripartite un mandat clairement défini.

- *Mettre en place des mécanismes de représentation transparents.* Les représentants de la société civile et des milieux d'affaires non représentés par les organisations de partenaires sociaux devraient être choisis au moyen de mécanismes transparents acceptés par tous les membres. Certains partenaires ont mis en place des mécanismes de représentation *ad hoc*, ce qui a souvent pour effet de refroidir l'engagement des agents de l'État et des élus locaux. Bien que la participation spontanée et volontaire d'acteurs locaux puisse être propice à des innovations constructives pour réaliser les projets proposés, ces derniers risquent de ne pas se voir accorder l'attention qu'ils méritent du fait d'une moins forte représentation et d'un manque d'engagement qu'ils pourraient occasionner chez les services publics et les autorités locales. Il convient de mettre au point des mécanismes de représentation appropriés pour chaque secteur.

La responsabilisation vis-à-vis du public :

- *Séparer les fonctions du partenariat.* Au sein de leur structure administrative, les partenariats devraient séparer ce qui relève de la planification stratégique (définition de la stratégie locale), de l'analyse des projets entraînant une allocation de fonds, et de la fourniture d'assistance technique. Séparer la planification stratégique de l'analyse des projets permet d'éviter les conflits d'intérêt en cas de participation des prestataires de service, des ONG et des municipalités aux décisions de financement des mesures dont ils sont appelés à bénéficier directement. La séparation nette de ces différents volets est par conséquent une formule qui permet aux bénéficiaires de participer pleinement à la formulation de la stratégie. En Italie, les

projets sont approuvés et sélectionnés par des établissements financiers indépendants sur la base de la stratégie locale définie et adoptée par les partenaires. Une division du travail plus générale, assignant au secrétariat du partenariat la tâche de fournir une assistance technique, contribue à clarifier la répartition des responsabilités. En se spécialisant dans la fourniture aux usagers d'une assistance en matière de préparation des propositions, projets et initiatives, les secrétariats des partenariats italiens garantissent la pertinence et la qualité des activités proposées et contribuent ainsi efficacement à atteindre les objectifs des partenariats.

- *Organisations tripartites : consulter la société civile.* Pour être davantage en prise sur les réalités locales, les organisations tripartites devraient consulter les segments de la société civile non représentés par les partenaires sociaux et les associer à la planification stratégique. L'utilisation d'outils de communication pour consulter la population devrait permettre de mieux sensibiliser les conseils d'administration des organisations tripartites à un éventail plus vaste de préoccupations de la société, d'orienter la prise de décision et d'aboutir à une meilleure adaptation et réactivité des politiques aux conditions locales. Les groupes de travail associant des ONG et des organisations communautaires (Belgique) et les ateliers de travail organisés à l'échelon local, destinés à s'inscrire dans le travail de planification régionale et nationale annuel (Danemark) sont des outils qui pourraient se révéler précieux dans l'avenir.

Prévoir davantage de flexibilité dans la gestion des programmes publics

Avec une structure de responsabilité renforcée, il devrait être possible de répondre aux besoins croissants des unités locales des services publics et de rendre plus souple la gestion des politiques qui peuvent être utiles pour atteindre les objectifs assignés aux partenariats. Faute de souplesse dans la gestion publique, les responsables locaux pourraient ne pas tirer tous les avantages de leur travail en partenariat, ce qui les empêchera de compléter leur participation à la définition d'une stratégie locale commune par une contribution réelle à sa mise en œuvre. En outre, si les services publics, les partenaires sociaux et les autorités territoriales peinent à répondre aux priorités locales, les possibilités d'instaurer des relations de totale coopération au sein de partenariats s'en trouvent réduites au point de pousser ces derniers à mettre en place leurs propres mesures, dont la prestation de services.

On peut accroître les possibilités d'affectation des ressources publiques en fonction des priorités locales définies en partenariat en adaptant le cadre de gestion des programmes publics. Bien que le degré de décentralisation administrative des services publics puisse certes conférer dans ce sens davantage de

souplesse au processus de gestion publique, la décentralisation n'est pas nécessairement un facteur décisif ni une condition *sine qua non* (OCDE, 1998a). En effet, la décentralisation s'accompagne parfois d'une gestion des performances pointue visant à maximiser l'efficacité des services publics, ce qui n'est pas pour favoriser l'adoption d'une approche intersectorielle en matière d'application des programmes. En outre, l'expérience montre qu'il arrive aussi, même lorsque les cadres administratifs sont relativement centralisés, que les partenariats prennent une part considérable à la mise en œuvre des programmes à l'échelon local (comme l'atteste, par exemple, le rôle joué par les partenariats irlandais dans le ciblage de l'application au niveau local du dispositif *Community Employment/Job initiative*).

- *Répondre aux besoins des délégations locales des services publics.* Il conviendrait d'accorder aux délégations locales des services publics le surcroît de souplesse nécessaire dans la gestion des programmes selon des modalités leur permettant de s'engager dans la mise en œuvre d'une stratégie locale après avoir participé à sa définition. Dans le même ordre d'idées, il y aurait lieu de rendre plus souples les modalités de gestion des services publics coordonnés par les organisations tripartites élargissant leur champ d'action de manière à mieux répondre aux préoccupations exprimées par les partenaires nouvellement associés.
- *Réviser en partenariat les cibles à atteindre des programmes gouvernementaux.* Les services publics devraient se concerter avec leurs partenaires pour définir les cibles des programmes qu'ils mettent en œuvre et qui sont liés aux objectifs des partenariats. Cette consultation pourrait s'effectuer d'une manière globale en ajoutant une phase au processus, généralement annuel, de négociation entre les échelons central et local (ou régional) de l'administration publique. A cette occasion, les partenaires seraient invités à présenter des propositions de modifications des objectifs de performance proposés, afin de mieux refléter les priorités locales et de répondre aux besoins non satisfaits. Des ateliers de réflexion ouverts au public pourraient également être organisés de manière à en injecter les conclusions dans le processus de négociation des objectifs et des cibles, comme certaines organisations tripartites l'ont fait, par exemple au Danemark. Une approche plus spécifique consisterait à effectuer ce travail pour les programmes expressément liés aux questions traitées par le partenariat. Les expériences de l'Irlande (dans un cadre formel) et de la Finlande sont des exemples de cas où les partenariats ont participé au ciblage et à la mise au point des modalités de mise en œuvre de programmes spécifiquement liés aux objectifs des partenariats.
- *Fournir des instruments pour moduler la participation.* Outre la souplesse dont devraient être dotés les systèmes de gestion pour répondre au souci des délégations locales de service public d'être davantage en prise sur les réa-

lités locales, d'autres instruments peuvent être utilisés par les partenaires, à ce niveau, pour moduler leur participation à la planification stratégique et à l'application de mesures concrètes. Une certaine flexibilité pourrait être accordée aux services publics dans la gestion d'une partie de leurs ressources afin qu'ils investissent dans les activités du partenariat en fonction de leurs besoins. Cette possibilité de modifier le degré d'engagement financier en fonction des priorités locales peut être de nature à rendre les agents de l'État plus attentifs aux préoccupations exprimées par les partenariats. De surcroît, s'agissant de l'application des stratégies et des projets élaborés en partenariat, la flexibilité accordée en matière de détachement de personnel et de mise à disposition de compétences offre aux services publics comme à d'autres partenaires la possibilité de jouer un rôle plus important au sein des partenariats.

- *Réduire au minimum les tâches administratives.* La répartition des tâches administratives devrait être conforme à la division du travail et à la répartition des attributions décidée par les partenaires, et au rôle qui en découle pour les partenariats. La possibilité pour ces derniers de participer directement à la mise en œuvre des programmes et à la fourniture des services devant être limitée, les responsabilités administratives qui leur incombent dans le cadre des programmes et services définis en partenariat devraient être réduites au minimum. Il conviendrait qu'elles demeurent autant que possible entre les mains services publics, qui sont généralement dotés des ressources appropriées pour s'acquitter efficacement de ce type d'obligations.

Notes

1. Un comportement d'agence n'est pas forcément incompatible avec tous les modèles de partenariat (chapitre 4). En Italie, des mesures ont été prises à l'échelle locale pour transformer les secrétariats des partenariats en agences de développement économique, en accord avec les organisations partenaires. La nette séparation qui existe entre la planification stratégique et l'analyse des projets rend les partenariats moins tributaires de l'engagement de leurs membres pour obtenir des résultats satisfaisants, ce qui accroît leur autonomie.
2. Cette stratégie a été adoptée par le Comité de direction du Programme LEED de l'OCDE lors de sa 37^e session, les 16-17 novembre 2000 à Paris.

Résumé et conclusions

Les partenariats et la gouvernance

Améliorer la gouvernance représente la principale contribution des partenariats conçus pour stimuler le développement économique, renforcer la cohésion sociale et améliorer la qualité de vie de la population. Les partenariats ont permis d'améliorer la manière dont la société résout ses problèmes et satisfait ses besoins collectivement. Pour ce faire, ils ont essentiellement encouragé l'utilisation des mesures gouvernementales en place, ont mieux ciblé l'intervention publique et ont conjugué ses effets avec ceux d'initiatives locales.

Encourager l'utilisation des mesures. Vu la modicité de la dotation dont ils disposent pour créer des programmes et fournir des services, les partenariats ont encouragé l'utilisation des programmes publics susceptibles de les aider à atteindre leurs propres objectifs (par exemple : inclusion sociale, développement économique, etc.). Faisant porter leurs efforts sur les dernières phases de la mise en œuvre des politiques, les partenariats travaillent en collaboration avec les usagers potentiels des programmes : ils aident les individus à formuler leurs demandes pour bénéficier des dispositifs en place, aident les groupes communautaires et les associations à solliciter des subventions, dispensent des conseils pour l'élaboration de projets professionnels et de plans d'entreprise, renseignent les groupes cibles sur les programmes publics en place qui leur conviendraient, et diffusent l'information sur les meilleures pratiques.

Cibler les mesures. Les partenariats se sont employés à mieux harmoniser les programmes publics et les priorités recensées à l'échelon local. Les accords de coopération informels et les accords-cadres proposés par l'État ont pleinement exploité la capacité de consultation des partenariats en donnant à la société civile et à d'autres partenaires la possibilité d'influer sur la mise en œuvre des programmes. Dans ce contexte, les partenariats ont prodigué aux services publics des conseils sur les publics à cibler et les modalités et conditions à appliquer à la mise en œuvre à l'échelon local de certains programmes afin que ces derniers répondent mieux aux besoins locaux.

Conjuguer les mesures. Les partenariats ont recensé les possibilités de conjuguer et d'accroître l'impact des programmes publics et des initiatives locales et s'en sont saisis. La modicité des ressources qui leur sont allouées les a incités à rechercher des synergies susceptibles de maximiser l'impact local des différentes activités menées en fonction des priorités locales. Les partenariats ont convaincu les acteurs locaux des secteurs public, privé et associatif de mettre leurs ressources au service de projets communs. Ces initiatives d'*entrepreneuriat civique* ont permis d'améliorer la coordination des actions entre certains secteurs d'intervention – marché du travail, éducation, affaires sociales, développement économique et environnement.

De nouveaux défis, un nouveau potentiel

Les fruits du travail en partenariat ont été répartis entre les différents partenaires :

- la population a bénéficié des améliorations apportées à la gouvernance. La possibilité d'exprimer leurs besoins et préoccupations a été offerte aux groupes de la société civile, ce qui a permis de sensibiliser davantage les décideurs aux problèmes et situations compromettant le bien-être collectif et leur a donné la possibilité de mieux les appréhender ;
- les services publics comptent parmi les principaux bénéficiaires du travail en partenariat. Ils ont vu leurs programmes mieux ciblés et davantage utilisés, ce qui a contribué à accroître le degré de satisfaction du public ;
- les autorités locales, les organisations patronales et les syndicats, qui participent tous de façon croissante aux initiatives locales de coopération, ont mis à profit les partenariats pour poursuivre divers objectifs de manière plus efficace en fonction de leurs mandats et domaines de responsabilité respectifs.

Les intervenants sont de plus en plus nombreux à reconnaître qu'en matière d'actions locales, il est fructueux d'œuvrer en coopération, d'où un élargissement des possibilités d'amélioration de la gouvernance par le biais des partenariats. Alors qu'il y a quelques années la société civile, telle que représentée par ses groupes communautaires et ONG, était la seule à proposer cette formule, le concept de partenariat est aujourd'hui étudié et reconnu bénéfique par un large éventail d'acteurs. Les milieux d'affaires considèrent qu'il est important de contribuer à l'orientation des programmes publics à l'échelon local car cela leur permet de répondre à leur propre souci d'alimenter la croissance. Les services publics se félicitent de cette opportunité d'accroître l'efficacité de leurs interventions. Le secteur privé et le secteur public comptent de plus en plus sur les ONG et les groupes communautaires pour les aider à trouver des solutions aux problèmes actuels, notamment aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences. Pour leur

part, leurs partenaires de la société civile saisissent cette occasion pour faire progresser leur mission de réinsertion des personnes défavorisées et de revalorisation des compétences des travailleurs faiblement rémunérés. De leur côté, les syndicats participent plus activement à la définition des stratégies locales, affinant et étoffant un nouveau rôle dans l'amélioration des conditions de vie.

Cet intérêt croissant est renforcé par la mondialisation des activités économiques, qui met en évidence la possibilité d'exploiter le phénomène de proximité ainsi que les avantages compétitifs locaux pour constituer des réseaux plus importants et mieux identifier les synergies. L'intérêt pour les partenariats est également stimulé par le fait que les préoccupations en matière d'environnement et de développement durable sont plus largement partagées, ce qui fait apparaître la nécessité d'intensifier la coopération entre les acteurs locaux. Ce regain d'intérêt s'explique en outre par le fait que la croissance économique récente a offert une marge de manœuvre plus importante pour s'attaquer aux problèmes des disparités géographiques, de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Il ne faut donc pas s'étonner que, dans les pays de l'OCDE, la popularité des nouvelles formes de gouvernance et de partenariat ait augmenté en même temps que le chômage reculait. L'intérêt croissant pour une meilleure gouvernance explique aussi pourquoi l'éventail des questions étudiées en partenariat est si vaste et pourquoi les organisations tripartites, qui rassemblent les syndicats et les organisations patronales, élargissent aujourd'hui le champ de leurs actions.

Un potentiel qui reste à exploiter pleinement

En dépit de cet intérêt croissant, le potentiel d'amélioration de la gouvernance par le biais des partenariats n'est pas pleinement exploité. Les études de cas montrent que les avantages de cette formule ont souvent été limités sur le plan géographique et axés sur des questions bien spécifiques. Les organisations partenaires ont participé au développement en commun de projets susceptibles de répondre à leurs besoins immédiats, mais, une fois ces objectifs atteints, elles ont généralement eu tendance à se désintéresser de la poursuite de la coopération, et de son élargissement à d'autres activités.

Devant la réticence de certains partenaires importants, notamment des services publics, à s'engager, les partenariats animés par la société civile ou les partenaires sociaux ont levé des fonds et fourni eux-mêmes des services. D'où la coexistence de structures de services distinctes, phénomène qui a limité l'échange d'informations et les possibilités d'apprentissage réciproque entre organisations. De cette expérience du travail en partenariat, les services publics n'ont tiré que peu d'enseignements qu'ils peuvent mettre à profit pour améliorer leurs méthodes de travail auprès des populations et dans les secteurs défavorisés.

L'expérience des partenariats dans les sept pays de l'OCDE étudiés révèle des lacunes dans la structure de gouvernance, qui expliquent la difficulté qu'ont les partenariats à coordonner les politiques et à réaliser une approche plus intégrée en matière d'élaboration des actions.

Carences et obstacles

Le principal obstacle à l'efficacité du partenariat est le manque de cohérence des cadres d'intervention nationaux par rapport aux objectifs locaux à poursuivre. Si les pouvoirs publics ont souvent créé les réseaux de partenariats et leur ont assigné des objectifs d'intervention à poursuivre, ils n'ont pas fait en sorte de donner aux partenaires potentiels les moyens de jouer un rôle actif et cohérent dans les efforts destinés à atteindre ces objectifs. Il est rare que les services publics aient été contraints d'intégrer à leur mission les objectifs assignés aux partenariats auxquels ils étaient censés participer.

Nous en voulons comme exemple concret le fait qu'en règle générale, les autorités du marché du travail sont rarement attentives aux questions de développement régional bien qu'elles co-dirigent presque systématiquement les partenariats mis sur pied sur le territoire. Fidèle à sa mission d'assurer l'efficacité du marché du travail, le service public de l'emploi encourage la mobilité géographique afin de supprimer les disparités en matière de chômage, mécontentant parfois les autorités locales et régionales qui s'efforcent de revitaliser leurs localités et de retenir les jeunes de leur région. La baisse du chômage n'est pas nécessairement une priorité absolue du point de vue du développement territorial. Une stratégie plus globale exploitant les avantages compétitifs locaux, ayant des implications pour la conduite de la politique du marché du travail, peut être conçue pour atteindre une multiplicité d'objectifs : développement durable, amélioration de la qualité de la vie et recul du chômage.

Les conséquences du manque de cohérence des cadres d'intervention nationaux se trouvent aggravées par les méthodes de gestion des performances employées par les services publics pour atteindre les objectifs fixés avec un maximum d'efficacité. Les méthodes de gestion axées sur les objectifs et les résultats attendus peuvent mener les services publics à adopter une approche étroite de la mise en œuvre, même dans les cadres décentralisés, du fait que ces méthodes incitent à se concentrer avant tout sur les unités de production de services faisant l'objet de comptabilisation et d'évaluation. Le souci de l'efficacité maximale animant le secteur public provoque parfois des effets de filtrage, en ce sens que l'on privilégie le traitement des dossiers les moins onéreux, et peuvent renforcer le cloisonnement dans la prestation des services.

La question de l'imputabilité des résultats constitue un autre obstacle important à l'efficacité des partenariats. Les partenariats n'ont pas réussi à démontrer

leurs principaux résultats, donc à les faire évaluer. Le cadre de responsabilité des partenariats a mis l'accent sur les performances en termes de résultats de programmes et activités (par exemple : nombre d'emplois créés, de chômeurs ayant retrouvé un emploi, de créations d'entreprises, etc.) alors que la majorité des partenariats n'ont reçu que peu de ressources pour obtenir des résultats significatifs sur la base de ces critères. Pour s'attaquer à ce problème, les partenariats ont levé des fonds, diversifié les services et multiplié les projets, semant ainsi les germes d'une concurrence avec les partenaires des services publics évalués sur la base de critères analogues.

Rares sont les cas où les partenariats ont été évalués par leurs membres sous l'angle des avantages que ces derniers tirent de leur travail en coopération, notamment l'utilisation accrue et un meilleur ciblage des mesures en place, le fait d'être en prise directe sur la situation au niveau local, la détermination de possibilités d'actions communes afin d'en renforcer l'impact, et le moyen de mieux satisfaire les attentes du public. Faute de dispositions de suivi et d'évaluation de la contribution des partenariats à l'amélioration de la gouvernance, les structures d'imputabilité des résultats existantes n'ont pas permis d'améliorer les méthodes de travail des partenariats ou de leurs membres.

Rendre l'action des partenariats plus efficace

A l'évidence, il ne suffit pas de constituer un réseau de partenariats pour qu'automatiquement, la coordination des actions s'améliore. Des ajustements doivent être opérés pour maximiser l'impact des partenariats sur la gouvernance.

La présente étude propose une stratégie visant à améliorer la gouvernance par le biais des partenariats (voir encadré 11). Cette stratégie se fonde sur l'expérience de partenariats formés dans des cadres institutionnels très divers et axés sur un large éventail de domaines d'action. Ces expériences représentent autant d'efforts déployés par la collectivité pour atteindre des objectifs localement en exploitant les ressources et compétences des secteurs public et privé et de la société civile. En conséquence, les quatre axes de cette stratégie, qui se complètent et se renforcent mutuellement, peuvent inspirer la conception ou améliorer l'utilisation d'une panoplie d'instruments de gouvernance, tels que le tripartisme, la décentralisation, la contractualisation État-région et les accords de coopération conclus par les services publics, tous ces instruments pouvant être mis au service d'actions et de solutions collectives de meilleure qualité.

Appliquer cette stratégie devrait permettre de mieux coordonner les politiques gouvernementales et de mieux les adapter aux conditions locales, d'aboutir à une meilleure utilisation de programmes publics, ceux-ci étant mieux ciblés, de prendre davantage en compte des préoccupations de la société civile dans le travail de planification par le biais de l'élargissement de la démocratie participative, d'inciter les entreprises à participer aux projets locaux et d'accroître la satisfaction

Encadré 11. **Une stratégie pour améliorer la gouvernance par le biais des partenariats**

(voir les recommandations détaillées au chapitre 5)

1. *Accroître la cohérence du cadre d'intervention national.* La création d'un réseau de partenariats devrait s'accompagner d'un travail au niveau central visant à opérer plus facilement les nécessaires arbitrages entre les administrations publiques (et les partenaires sociaux) afin d'assurer la pleine cohérence réciproque des objectifs d'action nationaux et des objectifs d'intervention assignés aux partenariats. Ces derniers ne devraient pas être responsables devant un organisme central unique, mais devant tous les partenaires dont ils ont besoin pour accomplir leur mission. Les partenaires devraient convenir du rôle à attribuer aux partenariats dans la mise en œuvre des actions et l'amélioration de la gouvernance.
2. *Adapter le cadre stratégique des partenariats aux besoins des partenaires.* Le travail de planification devrait permettre aux agents de l'État et des autorités locales et régionales d'atteindre leurs propres objectifs d'intervention en participant à la stratégie du partenariat. Cela les encouragera à utiliser le partenariat comme instrument d'amélioration de la qualité de leur propre action à l'échelon local. Pour favoriser un climat de coopération, les modalités de la contribution de chaque partenaire à l'application de la stratégie commune devraient être explicites et transparentes. En règle générale, il faudrait que les services soient fournis par les partenaires et non par le partenariat lui-même.
3. *Renforcer la structure de responsabilité des partenariats.* Quel que soit le secteur auquel ils appartiennent, les partenaires devraient arrêter une politique claire quant aux questions à traiter en partenariat. En conséquence, ils devraient définir des mandats et des mécanismes de compte-rendu à l'intention de leurs délégués, convenir de mécanismes de représentation appropriés pour chaque secteur, et répartir clairement les responsabilités dès lors qu'un partenariat est associé à la mise en œuvre de programmes publics. Ils devraient s'efforcer de séparer les fonctions de planification stratégique, d'analyse des projets impliquant les fonds publics, et d'assistance technique. Ces mesures accroîtront l'efficacité de la coordination et l'engagement des partenaires.
4. *Prévoir davantage de flexibilité dans la gestion des programmes publics.* Il conviendrait d'accorder aux délégations locales de l'administration publique le surcroît de souplesse nécessaire dans la gestion des programmes selon des modalités leur permettant de s'engager dans la mise en œuvre d'une stratégie au niveau local après avoir participé à sa définition. Les partenariats devraient être associés à la détermination des cibles des programmes publics liés aux objectifs communs, mais les services publics devraient continuer à assumer la responsabilité des prestations.

du public à l'égard de l'action de l'État. Ces améliorations de la gouvernance comptent parmi les principaux résultats à attendre des partenariats, et c'est sur cette base qu'on devrait évaluer leurs performances.

Cette stratégie est imprégnée de l'idée selon laquelle ce sont les partenaires eux-mêmes qui sont les mieux placés pour savoir ce qu'ils devraient faire en partenariat afin d'accroître l'efficacité de leurs propres actions. Pour un travail fructueux et durable, il leur faudrait déterminer quels avantages ils attendent d'une coopération mutuelle, et la contribution qu'ils doivent en retour apporter au partenariat afin de le faire fonctionner efficacement. Les critères d'évaluation devraient être établis sur cette base par les partenaires eux-mêmes. L'exercice des responsabilités est d'abord et avant tout un processus d'apprentissage.

Appliquer ces recommandations renforcera l'efficacité des moyens mis en œuvre par la collectivité pour résoudre ses problèmes et satisfaire ses besoins. Cette stratégie devrait s'inscrire dans le cadre d'initiatives gouvernementales en faveur du développement durable et visant à mieux répondre aux nouvelles préoccupations de la société civile.

Partie II
ÉTUDE PAR PAYS

Note d'introduction

Pour élaborer la stratégie visant à améliorer la gouvernance par le biais de partenariats, présentée au chapitre 5, l'expérience de sept pays de l'OCDE a été étudiée. Pour chaque pays, une équipe d'experts dirigée par le Secrétariat de l'OCDE a examiné les stratégies adoptées, les activités réalisées et les méthodes de travail utilisées par les partenariats et leurs membres, conformément à une méthodologie approuvée par le Comité LEED de l'OCDE (OCDE, 1999*g*). Un groupe pluridisciplinaire d'experts indépendants dans les domaines des sciences économiques, de la géographie, du droit et de la sociologie, rompus aux questions d'éducation, de marché du travail, de développement régional et de l'action sociale, a été constitué aux fins de cette étude.

Les experts ont rédigé des rapports pour chacun des pays étudiés, examinant les résultats, les atouts mais aussi les points faibles des partenariats, en s'appuyant sur de précédents travaux de recherche ainsi que sur les entretiens, les discussions, et les données recueillies au cours de missions d'étude. Le processus de révision a englobé des examens par les pairs ainsi que des séminaires au cours desquels les résultats ont été exposés aux opérateurs locaux et aux décideurs dans les pays étudiés.

Présenté dans les sept chapitres suivants, le résultat de ce travail est le complément indispensable des « Leçons de l'expérience en matière de partenariat » (partie I de cette publication). Outre le fait qu'ils étayaient les enseignements tirés par l'OCDE, ces chapitres constituent un ensemble unique d'articles de recherche exploitant pleinement les compétences spécialisées des auteurs et les échanges de vue auxquels il a été procédé au cours de l'étude.

Des missions d'étude ont été organisées d'avril 1999 à mai 2000 en Autriche, en Belgique (région flamande), au Danemark (Storstrøm), aux États-Unis (Illinois, Michigan et Ohio), en Finlande, en Irlande et en Italie (Sicile). Ces missions ont été organisées par les ministères et agences compétents dans chaque pays, en coopération avec l'OCDE. Les équipes d'étude comprenaient généralement un membre du Secrétariat de l'OCDE et deux experts indépendants (le détail des visites d'étude et les notes biographiques figurent en annexe).

L'étude sur les États-Unis est le fruit de la coopération entre le WE Institute for Employment Research et le Programme LEED de l'OCDE. Une délégation de l'OCDE composée de représentants de 11 pays ainsi que de la Commission européenne a participé à la mission d'étude organisée sous le patronage de l'Institut auprès de 20 organisations impliquées dans les questions d'emploi et de développement économique dans le Midwest.

La partie II débute par un réexamen du modèle de partenariat de l'Irlande, réputée pour ses innovations en matière de gouvernance locale et son action énergique en matière d'emploi et de lutte contre la pauvreté, qui n'ont pas d'équivalent en Europe. L'étude sur les partenariats irlandais effectuée en 1996 par l'OCDE (OCDE, 1996a) a mis en évidence le potentiel des partenariats en matière d'expression des groupes défavorisés, de création de structures communautaires et de renforcement des capacités de développement. Le chapitre 6, préparé par Ivan Turok (University of Glasgow), tire d'utiles enseignements de leur expérience de ces dernières années dans le contexte actuel de réforme des institutions locales et dans le climat économique plus favorable qui s'est instauré dans le pays après une période de croissance soutenue.

Ce chapitre est suivi d'une étude sur les partenariats finlandais, inspirés de l'expérience irlandaise de la première heure. Le chapitre 7, rédigé par Micheál Ó Cinnéide (National University of Ireland), évalue les atouts et les faiblesses d'un échantillon de partenariats œuvrant à la réinsertion des chômeurs de longue durée sur le marché du travail dans le contexte de services publics décentralisés et d'autorités locales puissantes. Il illustre aussi la capacité des partenariats à tirer des enseignements des expériences d'autres pays.

L'expérience de l'Italie en matière de renforcement du développement économique grâce aux partenariats dans un cadre participatif plus large (*programmazione negoziata*) est étudiée au chapitre 8. A partir des succès et échecs des partenariats en Sicile, ce chapitre, rédigé par Alberto Melo (Université d'Algarve, Portugal) fait le point des aspects importants dont il faut tenir compte pour améliorer les méthodes actuellement utilisées au sein du cadre partenarial national.

L'évolution des relations intergouvernementales et les changements de politiques actuels aux États-Unis font de ce pays un exemple instructif de la formation et de l'évolution des partenariats dans la mise en place d'activités de création d'emplois et de développement économique. Le chapitre 9, préparé par Randall W. Eberts et George A. Erickcek (WE Upjohn Institute for Employment Research) montre comment les questions d'emploi et de développement économique ont été examinées par les partenariats et les organisations tripartites dans le Midwest. Il recense les obstacles empêchant de traiter les questions économiques et du marché du travail dans un cadre commun et propose des solutions pour les surmonter.

L'Autriche est un pays où les partenariats ont précisément été institués pour jeter une passerelle entre la politique du marché du travail et le développement économique, et fournir un lien opérationnel entre les administrations régionales et les organisations tripartites. Le chapitre 10, rédigé par Mike Campbell (Leeds Metropolitan University), étudie les résultats obtenus par le biais de l'évolution des partenariats créés à ces fins. Ce chapitre offre aux partenariats des directives utiles sur la façon d'élargir et d'approfondir leur approche du développement local.

L'expérience novatrice en matière de gouvernance dans la région flamande de la Belgique est étudiée au chapitre 11. En Flandre, diverses initiatives locales de partenariat ont été engagées pour s'attaquer à toutes sortes de questions, allant du déclin de l'industrie minière aux pénuries de compétences. Plus récemment, les conseils tripartites du marché du travail, qui existent depuis des décennies, ont été renforcés afin qu'ils se penchent également sur les questions de réinsertion des exclus de la société sur le marché du travail et d'obstacles à l'emploi rencontrés par les groupes défavorisés, tâche accomplie par des partenariats locaux dans d'autres pays. Ce chapitre propose un certain nombre d'aspects à étudier au fil de l'évolution de cette approche de la gouvernance.

Le chapitre 12 étudie plus avant la contribution des organisations tripartites à la coordination des actions dans les domaines du développement économique, du marché du travail et des affaires sociales, et à l'adaptation de la mise en œuvre des programmes aux conditions locales. Rédigé par Michael J. Keane (National University of Ireland) et Marie Corman (FOREM, Belgique), ce chapitre sur l'expérience danoise tire des enseignements fondamentaux pour les pouvoirs publics et les partenaires sociaux qui s'emploient à mieux intégrer leurs actions par le biais des structures et réseaux existants.

Le Secrétariat de l'OCDE se joint aux auteurs de ces chapitres pour remercier vivement les organisations locales et nationales de leurs contributions à cette étude. Ils tiennent à exprimer leur reconnaissance aux nombreuses personnes qui ont rendu les missions d'étude possibles, participé aux séminaires organisés et formulé des remarques constructives sur les versions successives des projets de chapitre.

Les vues exprimées dans la partie II n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'OCDE ni de ses pays Membres.

Chapitre 6

Innover dans la gouvernance locale : le modèle partenarial irlandais

par Ivan Turok,

Department of Urban Studies, University of Glasgow, Royaume-Uni

Le développement des partenariats locaux

Les partenariats locaux irlandais ont fait leur apparition dans un contexte économique, social et institutionnel particulier. Les performances économiques du pays étaient médiocres pendant les années 80, le chômage atteignait un taux de près de 20 pour cent et l'émigration se soldait par une perte régulière de main-d'œuvre qualifiée. L'insatisfaction provoquée par les méthodes traditionnelles de gestion macro-économique a conduit à la création d'un cadre national de discussion permettant aux employeurs et aux syndicats de faire connaître leurs préoccupations et de négocier. Le niveau élevé de chômage et de pauvreté observé dans certains endroits, joint aux carences habituelles de l'administration locale, a été à l'origine de pressions en faveur de l'adoption d'une approche analogue au niveau local. L'accès aux moyens de financement européens, l'encouragement reçu du secteur associatif et des syndicats et l'appui apporté par l'administration centrale sont autant de facteurs qui ont facilité la mise en place des partenariats locaux.

L'économie nationale et ses institutions

L'économie de l'Irlande a connu une évolution en dents de scie pendant la période d'après-guerre. Des phases d'expansion et de surchauffe ont en effet été suivies par une profonde récession et d'importants déficits budgétaires. A la fin des années 80, le désenchantement général provoqué par la stratégie économique nationale reposant sur un ajustement de la fiscalité, des taux d'intérêt et des dépenses publiques a conduit à l'adoption d'un nouveau modèle de « partenariat social ». Celui-ci a élargi l'influence exercée sur les leviers du pouvoir économique en faisant intervenir les syndicats, les entreprises et les agriculteurs dans les décisions. L'adoption d'une approche expressément axée sur la résolution des problè-

mes a contribué à faire converger les points de vue et à accorder la préséance aux considérations pratiques sur les valeurs fondamentales et les visions d'avenir ambitieuses. Le sentiment d'une unité de but s'est développé entre ces intérêts disparates et un cadre favorable à de sérieuses négociations entre eux a été mis en place. Le partenariat social national a en effet été étendu, en 1996, au secteur associatif, ce qui a établi les « quatre piliers » actuels du partenariat.

Le premier accord triennal, intitulé *Programme for National Recovery* (Programme de redressement national) pour les années 1987 à 1990, a exigé des syndicats qu'ils centralisent les négociations salariales et qu'ils maintiennent leurs revendications en matière de salaires au-dessous du taux d'inflation. Le gouvernement s'est engagé, en contrepartie, à ne pas réduire les dépenses sociales et à alléger la charge fiscale des travailleurs types. Cet accord a coïncidé avec un climat économique favorable, ce qui lui a permis d'entraîner une réduction rapide de l'inflation et de la dette publique. Il a aussi concordé avec un redressement de l'emploi et des niveaux de vie. Il a donc été perçu comme une réussite et il a été suivi par quatre accords nationaux successifs, qui ont couvert de très nombreux aspects dont les salaires et les priorités de la politique économique et sociale. Ces accords ont également apporté un soutien sans faille aux partenariats locaux dans la lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale.

Les accords nationaux sont largement considérés comme ayant contribué à la forte croissance et à la stabilité économique de l'Irlande en améliorant sa compétitivité sur le plan des coûts, sa productivité et ses investissements productifs¹. Le PNB a progressé en moyenne de 7.5 pour cent par an depuis 1993, ce qui constitue de loin le taux de croissance du PNB le plus élevé d'Europe (Government of Ireland, 1999a). L'emploi s'est, quant à lui, développé à un rythme annuel de plus de cinq pour cent depuis 1994 alors qu'il n'a progressé que de 0.5 pour cent par an dans l'ensemble de l'UE. En 1999, la population active employée comptait 370 000 personnes de plus qu'en 1994, ce qui correspond à une progression de 30 pour cent (NESF, 2000). Cela a entraîné une forte augmentation du taux d'activité économique (passé de 53 à 58 %) et du taux d'emploi (passé de 45 à 55 %).

Dans le même temps, le taux de chômage (correspondant à la définition de l'OIT) est tombé de 15 à 6 pour cent et le taux de chômage de longue durée de 9 à 2.5 pour cent. Le niveau de vie a progressé sous l'effet de l'amélioration de l'emploi et des revenus. De plus faibles taux d'intérêt ont soutenu une progression des investissements en capital fixe de 17 pour cent par an. Le secteur manufacturier est le secteur économique qui a connu la plus forte expansion, ses effectifs ayant augmenté de plus de 27 pour cent entre 1994 et 1998 alors qu'ils avaient diminué de 17 pour cent entre 1976 et 1994. L'investissement étranger direct a été constamment élevé et le total des exportations s'est accru de 16 pour cent par an (Government of Ireland, 1999a).

Le partenariat social national a été étendu au niveau local en raison non seulement de son succès initial mais aussi des difficultés que connaissait le marché du travail il y a une dizaine d'années lorsqu'avec un niveau de 16.3 pour cent le taux de chômage irlandais était l'un des plus élevés de l'UE. Le chômage de longue durée, la faiblesse du niveau d'instruction et l'émigration posaient de très graves problèmes dans certaines zones urbaines et rurales. La solution de ces difficultés exceptionnelles ne pouvait dépendre uniquement des retombées de la croissance nationale. Les syndicats ont fortement préconisé le recours à des mesures locales pour lutter contre le chômage en mobilisant les ressources de différents acteurs. Le secteur associatif en expansion avait aussi fait campagne en faveur d'une approche participative du développement local jointe à une déconcentration de l'administration et à la participation des collectivités locales. C'est ainsi que le deuxième accord national a inclus des initiatives concernant douze zones pilotes.

D'après l'un des précurseurs, l'actuel Secrétaire général des Services du Premier ministre (*Taoiseach*), le principal objectif était « *d'appliquer dans le contexte du marché du travail, au niveau local, la méthode qui était appliquée au niveau national c'est-à-dire une méthode axée sur la résolution des problèmes, de mobiliser les ressources de ceux qui pouvaient apporter une contribution et de faire preuve de flexibilité dans la recherche des remèdes en étant notamment prêt à expérimenter* » (McCarthy, 1998).

Une initiative antérieure du ministère de l'Agriculture, connue sous le nom de *Pilot Area Programme for Integrated Rural Development* (Programme des zones pilotes pour le développement rural intégré, 1988-1990), a aussi joué un rôle en encourageant la création de groupes locaux de discussion pour coordonner les efforts entrepris par les collectivités et les secteurs public et privé en vue d'améliorer les niveaux de revenu dans les zones rurales (OCDE, 1996a). Cette initiative a été suivie par l'influent programme LEADER, mis en œuvre dans l'ensemble de l'UE, qui a permis de financer des « sociétés de développement local » ayant des objectifs analogues dans seize zones rurales de l'Irlande entre 1991 et 1994. L'application de ce programme a coïncidé avec celle du Programme Pauvreté 3 de l'UE qui privilégie une approche décentralisée. L'UE (et ses Fonds structurels) a fortement contribué à encourager le gouvernement irlandais à inclure des partenariats locaux dans le Plan de développement national pour la période 1994-1999. Du fait de la faiblesse de l'administration locale, les partenariats ont bénéficié d'une assez large autonomie. Le système politique du pays a, de longue date, été centralisé (à Dublin) et les autorités locales ne disposaient que de pouvoirs limités sur le plan légal ou fiscal pour lutter contre la pauvreté et le chômage. Les partenariats locaux ont été fondés sur le principe de la consultation, de la participation et de l'inclusion et ont été considérés par certains comme une façon de rénover la conception de la gestion des affaires publiques en rendant les organisations publiques plus dynamiques et sensibles aux besoins de la société civile : « *Nous avons un système rigide et très centralisé* » (McCarthy, 1998).

La création des partenariats locaux

Le résultat a été une expérience aux contours mal définis, menée dans le domaine des actions de proximité et visant principalement à lutter contre le chômage dans le contexte plus vaste de la promotion du développement économique et social. Le deuxième accord national, le *National Programme for Economic and Social Progress* (PESP ou Programme national pour le progrès économique et social, 1990-1993), comportait une section intitulée : « *réponse locale au chômage de longue durée* ». Il suggérait différentes façons de réinsérer les chômeurs de longue durée dans la vie active, parmi lesquelles figuraient : l'éducation, la formation, l'expérience professionnelle, l'orientation professionnelle, le placement dans un emploi du marché primaire et le travail indépendant ou la création d'entreprises. « *La stratégie proposée sera d'orientation locale et reposera donc principalement sur les collectivités locales, elle intégrera les diverses initiatives existantes et impliquera une progression en offrant notamment un enseignement de la deuxième chance aboutissant à des qualifications et donc à une plus grande possibilité réelle d'emploi* » (Government of Ireland, 1990).

Des sociétés locales à responsabilité limitée et sans but lucratif ont été constituées dans douze zones. Elles étaient chargées de coordonner l'action des organismes publics et de s'efforcer de répondre aux besoins des groupes défavorisés. Leurs administrateurs représentaient notamment les intérêts locaux (y compris les organisations bénévoles), les organismes publics et les partenaires sociaux. L'initiative a bénéficié d'une faible contribution financière de l'Europe sous la forme d'une Subvention globale d'appui au développement local. Une organisation nationale a aussi été créée sous le nom d'Area Development Management Ltd (ADM) pour aider à la constitution et à la coordination des sociétés de partenariat local et assurer et surveiller leur financement.

Le troisième programme national, intitulé : *Programme for Competitiveness and Work* (Programme en faveur de la compétitivité et du travail) et couvrant les années 1994 à 1996, a renforcé le soutien apporté aux mesures locales de lutte contre le chômage. Il a confirmé les mesures mentionnées plus haut et suggéré d'étendre leur portée en incluant des initiatives visant à développer les possibilités d'emploi au niveau local et les programmes d'emploi d'intérêt local. Le Plan de développement national pour la période 1994-1999, qui a suivi, a joué un rôle déterminant en confirmant l'engagement du gouvernement à l'égard du développement local. Les douze initiatives pilotes du PESP ont été relancées et le modèle du partenariat local a été étendu à d'autres domaines : « *Ces approches locales ont déjà donné des résultats appréciables sur le plan de l'initiative et de l'emploi, du développement local et des services fournis aux chômeurs de longue durée* » (Government of Ireland, 1993).

Le principal objectif était d'étendre, de renforcer et d'intégrer les services offerts aux chômeurs de longue durée dans le domaine de l'emploi. Les autres

visées étaient de s'intéresser aux jeunes risquant d'interrompre tôt leur scolarité et d'avoir de mauvais résultats scolaires, de renforcer les capacités d'organisation des collectivités défavorisées et d'améliorer l'environnement physique des zones concernées. Fait intéressant, le Plan a reconnu que pour être efficace, le développement local pourrait nécessiter davantage que des actions locales et des initiatives venues de la base. Un groupe d'action interministériel composé de hauts fonctionnaires devait être établi au niveau national pour déterminer si des ajustements de la politique de l'administration centrale s'imposaient aussi.

Le Plan national a servi de base à la négociation du cadre communautaire d'appui 1994-1999 (CSF), financé par l'UE. L'un des neuf programmes opérationnels du CSF a été l'OPLURD, consacré au développement local urbain et rural. Il avait pour principal objectif de : « *Remédier aux handicaps en soutenant les communautés qui s'efforcent collectivement d'optimiser le potentiel de développement de leur région* » (Government of Ireland, 1995). L'OPLURD a abouti à la création de 38 sociétés de partenariat local (20 dans des zones urbaines et 18 dans des zones rurales), plus 33 groupes d'intérêt local dans des zones non prioritaires recevant environ un cinquième du niveau de financement. Les 38 partenariats couvrent environ la moitié du territoire de l'Irlande, y compris des quartiers défavorisés de Dublin, des petites villes et leur arrière-pays et des comtés ruraux. L'OPLURD s'est aussi traduit par la création de 35 conseils ruraux et urbains pour les entreprises (*County/City Enterprise Boards*) destinés à venir en aide aux petites entreprises et aux microentreprises et par un Programme de rénovation urbaine et rurale (*Programme for Urban and Village Renewal*) visant à revitaliser les villes et les villages. Les 38 partenariats locaux constituent de loin l'aspect le plus important et le plus significatif de ces mesures et c'est pourquoi ils retiennent principalement notre attention ici.

L'OPLURD a alloué 80 millions de livres irlandaises² aux 38 partenariats entre 1994 et 1999. Chacun d'eux s'est vu attribuer, sur l'ensemble de la période, un budget de 1 à 4 millions de livres irlandaises (600 000 livres irlandaises en moyenne, par an) pour couvrir ses frais de personnel et d'administration (locaux et autres frais de fonctionnement) ainsi que les coûts budgétaires de certains projets et services fournis directement. Ce budget a été approuvé sur la base d'un plan stratégique que chaque partenariat a dû soumettre à ADM dans un délai de un à deux ans après sa création. Celui-ci décrivait les objectifs poursuivis par l'ensemble des partenaires et les façons envisagées de répondre aux besoins des groupes défavorisés de la communauté locale. Ce plan stratégique devait être élaboré en consultation avec la population locale et les groupes s'occupant des pauvres et des chômeurs, en mettant l'accent sur la recherche de nouvelles solutions permettant de résoudre plus efficacement les problèmes. Il devait aussi chercher à exploiter au mieux les ressources physiques et institutionnelles de

chaque zone. Le financement des partenariats était délibérément flexible pour permettre l'expérimentation et la mobilisation de ressources supplémentaires. Étant donné le temps nécessaire aux consultations et à l'élaboration des plans et des projets, jusqu'en 1997 environ, les douze partenariats initiaux du PESP ont assumé la responsabilité de presque toutes les activités pratiques des 38 partenariats.

Les conseils des partenariats ont été constitués à l'issue de consultations. Ils ont une structure tripartite dans laquelle les partenaires sociaux, le secteur public et le secteur associatif sont représentés. Chacune de ces parties doit apporter une contribution particulière et obtenir quelque chose en contrepartie mais aucune d'elles ne peut être majoritaire afin d'empêcher la domination d'intérêts particuliers, et les décisions sont prises par consensus. L'indépendance des partenariats leur permet aussi d'être flexibles et crée l'espace nécessaire à la formulation de nouvelles idées. Les discussions et les interactions sont nombreuses entre les partenaires, ce qui favorise une compréhension identique des problèmes. La prise de conscience de l'interdépendance existant entre les différentes organisations peut contribuer à une coordination plus efficace des ressources, ce qui a de tout temps été souhaitable au niveau local en Irlande. La concentration des efforts sur la résolution des problèmes pratiques réduit les différends idéologiques entre les intérêts catégoriels et favorise la création d'un climat de confiance. Il peut en résulter un sens de responsabilité collective qui renforce la volonté d'agir de façon constructive.

Le travail en partenariat s'est toutefois révélé laborieux et difficile à d'autres égards parce qu'il exige un long processus de consultation, de discussion et de renforcement des capacités de la part de certains des participants. Une collaboration efficace implique une écoute, des efforts de persuasion et, souvent, une révision des façons établies de procéder. Alors que les accords amiables et les engagements communs sont inhérents à l'esprit du partenariat, les organismes participants ne peuvent être contraints de faire ce qu'ils ne veulent pas faire du fait que les partenariats ne sont investis d'aucun pouvoir formel. De plus, d'importants organismes publics n'ont guère la possibilité de modifier leurs façons de procéder au niveau local parce qu'ils doivent se conformer aux règles nationales.

Les rapports avec l'administration centrale

Les liens avec le gouvernement sont particulièrement importants en raison des nombreux pouvoirs exercés au niveau national. Parmi les politiques qui, dans de nombreux pays, sont déterminées au niveau local ou régional et qui sont élaborées au niveau central, en Irlande, figurent celles concernant les services sociaux, l'éducation, la formation professionnelle, l'investissement étranger et le

tourisme. Ceci vient s'ajouter aux domaines normalement couverts par les gouvernements nationaux tels que l'indemnisation du chômage, la sécurité sociale, la santé, l'agriculture, le commerce et l'industrie. Le rôle capital joué par l'administration centrale ressortait de l'énoncé de l'OPLURD pour la période 1994-1999 qui précisait que l'objectif des partenariats locaux était d'« améliorer la coordination et l'évaluation au niveau local des politiques et des programmes généraux pour faire en sorte que ceux-ci bénéficient réellement aux chômeurs de longue durée et aux victimes de l'exclusion sociale et contribuer, à l'aide de cette expérience, au processus d'élaboration des politiques nationales » (Government of Ireland, 1999b).

Cela s'est révélé plus difficile que prévu. Les partenariats communiquent avec le secteur public de nombreuses façons et notamment par l'intermédiaire des représentants officiels qui siègent dans leurs conseils. Ces fonctionnaires étaient supposés transmettre les demandes de changement de politiques et de procédures émanant des partenariats aux décideurs nationaux qui devaient réagir de façon constructive aux informations et aux conseils pratiques provenant du niveau local. Cela n'est en pratique pas allé de soi. La position des représentants officiels n'a pas été dénuée d'ambiguïté, comme on le verra plus loin.

Plusieurs ministères participent aux partenariats locaux, par le biais généralement de leurs bureaux régionaux : i) le *Department of Enterprise, Trade and Employment* (ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi) par le biais du FÁS (service national de la formation et de l'emploi) ; ii) le *Department of Social, Community and Family Affairs* (ministère des Affaires sociales et des questions relatives aux Communautés locales et à la Famille, responsable de la protection sociale, des initiatives de développement local et du travail indépendant) ; iii) le *Department of Education and Science* (ministère de l'Éducation et de la Science) par le biais de ses comités d'enseignement professionnel et ses collèges technologiques régionaux, et iv) les autorités sanitaires (par le biais notamment de leurs programmes de soins de proximité).

ADM a un rôle de médiation important à jouer entre les partenariats locaux et le gouvernement. L'Irlande se singularise parmi les pays dotés de partenariats locaux par la présence de cette organisation intermédiaire qui facilite le dialogue et la négociation sur les questions de fond et de procédure et peut protéger les partenariats de toute intrusion ponctuelle et inutile. Le gouvernement et les ministres ont, par exemple, laissé dans l'ensemble ADM fixer les sommes assignées aux partenariats sans intervenir. Bien qu'elle œuvre dans le cadre de la politique gouvernementale, ADM est une société privée, indépendante du gouvernement. Elle s'efforce de développer et de renforcer l'expérience locale avec l'apport d'un soutien technique, de définir et de préconiser les bonnes pratiques et d'apporter des éléments d'information pour l'élaboration de la politique nationale (ADM, 1997). Les partenariats ont aussi créé une plus petite organisation,

appelée « PLANET » pour les aider à coordonner leur travail et à parler d'une seule voix sur certaines questions. Cette organisation a été créée de façon informelle, dès 1991, par les douze partenariats initiaux mais elle n'a embauché son premier employé qu'en 1998.

Les partenariats interagissent aussi avec toute une série d'autres organisations et établissements, tels que les bureaux locaux des associations nationales s'occupant de groupes défavorisés particuliers (comme les « Travellers »³ et les handicapés), les chambres locales de commerce et d'autres associations professionnelles, les centres destinés aux chômeurs, les établissements de formation et de nombreux organismes bénévoles locaux.

Les rapports avec les administrations locales

Les rapports avec les administrations locales sont également importants mais ils sont actuellement fluctuants du fait de la réforme en cours dans les administrations locales et de l'achèvement de l'OPLURD 1994-1999. Les partenariats ont été constitués en partie pour suppléer à l'étroitesse des fonctions assumées par les administrations locales ainsi qu'à leur tendance au repli sur soi et à leur mode de fonctionnement bureaucratique (Walsh, 1998). Les partenariats incluent davantage de monde de par la façon dont ils sont constitués et ils ont une approche géographiquement plus ciblée, davantage orientée vers les problèmes et décentralisée. L'accent qu'ils mettent sur la participation contraste avec la conception représentative de la démocratie et l'administration hiérarchique des administrations locales. Jusqu'en 1999, ces dernières ne pouvaient être représentées dans les conseils des partenariats que par des fonctionnaires et non par des politiciens élus, ce qui a été à l'origine de frictions et de ressentiments dans certaines zones. À l'issue d'un examen de cette question, il a été établi que les conseils devraient inclure des conseillers municipaux. Cela semble avoir amélioré les relations et donné un nouveau souffle à certains partenariats alors que certains avaient craint une politisation excessive du processus.

Du fait du caractère limité de leur assise financière et des restrictions imposées à leurs fonctions statutaires, les administrations locales ont tendance à axer leur attention sur les infrastructures et la réglementation du développement sans s'intéresser plus généralement à la situation sociale et économique locale. Elles ont aussi tendance à adopter une attitude réactive plutôt qu'anticipative à l'égard du développement économique. Étant de grandes organisations aux procédures internes routinières, elles ne sont généralement pas considérées comme très sensibles à l'évolution des circonstances. Un groupe de travail gouvernemental chargé récemment d'étudier les perspectives d'avenir des administrations locales a déclaré sans ambages : « *L'aptitude des administrations locales à réagir avec souplesse aux*

problèmes qui se font jour n'est pas très développée. L'adoption de nouvelles pratiques en matière d'organisation devra être encouragée au niveau des élus et des fonctionnaires si l'on veut faire jouer de nouveaux rôles aux administrations locales. » (Government of Ireland, 1998.) Il a, par ailleurs, aussi rendu hommage aux règles de transparence financière et politique qu'elles appliquent et au caractère démocratique de leur mandat.

Ce même groupe de travail a souligné la nécessité d'une plus étroite coordination entre les administrations locales, les partenariats locaux et les organismes publics. Il a estimé que ceux-ci perdaient de leur efficacité en agissant indépendamment et en l'absence d'objectifs stratégiques communs pour l'avenir de leur région. Des « groupes stratégiques » ont été créés au niveau des comtés vers le milieu des années 90 en vue d'essayer de lier plus étroitement les administrations locales aux partenariats locaux, aux conseils pour les entreprises et aux autres groupes s'occupant du développement mais manquant de pouvoir, ils ont été inefficaces. Le groupe de travail a suggéré de les remplacer par les conseils pour le développement rural et urbain (*County/City Development Boards* ou CDB). Cette idée a joui d'un grand crédit et les CDB ont effectivement vu le jour dans les premiers mois de l'année 2000. Ils ont pour principale mission d'élaborer une stratégie globale pour le développement économique, social et culturel local et de surveiller sa mise en œuvre. La stratégie doit être définie d'ici janvier 2002 et servir de référence pour la conduite de tous les services publics et de toutes les activités en faveur du développement local.

Les CDB sont structurés comme des partenariats, leurs membres étant issus de quatre secteurs : l'administration locale, le développement local (y compris les partenariats locaux, les groupes LEADER et les conseils pour les entreprises), les organismes publics et les partenaires sociaux intervenant au niveau local. Les organisations publiques doivent coordonner leurs activités au niveau local surtout dans le domaine de l'exclusion et de l'insertion sociale. Les CDB sont rattachés à 34 administrations locales rurales ou urbaines. Ils ont fait appel, pour les diriger, à des « *Directors of Community and Enterprise* », bénéficiant d'un appui administratif et technique. Cela constitue un changement institutionnel majeur ayant d'importantes implications pour les partenariats locaux qui pourraient devenir les coordonnateurs de l'activité à l'échelle plus réduite des localités ou des quartiers, ou les prestataires plus spécialisés d'une gamme plus étroite de services. Nous reviendrons sur ce point dans la dernière section.

Le rôle et les fonctions des partenariats locaux

Les activités actuelles des partenariats varient considérablement d'une zone à l'autre bien qu'elles aient toutes en commun de privilégier la lutte contre le chômage et l'exclusion. Cela s'explique par la diversité des situations rencontrées et

l'orientation locale, là où l'action publique faisait défaut auparavant. Les obstacles qui empêchent les chômeurs de réintégrer le marché du travail sont également variés. Au risque de minimiser la diversité des initiatives et de ne pas refléter leur richesse, on peut répartir en sept grandes catégories les activités des partenariats (voir ci-dessous).

Certains partenariats comblent des vides dans l'ensemble des services fournis, les étoffent ou les rendent plus accessibles. D'autres fournissent des services mieux adaptés aux besoins individuels. D'autres encore font intervenir un transfert de connaissances, de compétences et d'informations entre organisations. Certains partenariats sont enclins à faire les choses eux-mêmes alors que d'autres cherchent à encourager d'autres organismes à fournir les services pour éviter la charge de travail administratif et les dépenses qu'ils impliquent. Dans les zones rurales, une plus grande place peut être accordée à la fourniture directe des services du fait de l'absence d'autres prestataires alors que dans les zones urbaines, les actions d'accompagnement et la coordination des organisations existantes peuvent être plus fréquentes. Certains domaines d'intervention sont, en pratique, imposés par l'administration centrale, comme les programmes d'aide à la garde des enfants. Le rythme et les modalités de développement des partenariats ont dans l'ensemble varié suivant les conditions préexistantes telles que la présence ou non de communautés « naturelles » (fondées sur l'existence d'un territoire, d'une histoire ou de problèmes communs) et d'une infrastructure établie d'organismes associatifs.

Création et développement d'entreprises

Cela implique la fourniture de conseils et d'une aide aux personnes créant leur entreprise sous la forme notamment de l'octroi de prêts et de subsides de faible montant, d'une assistance en matière de comptabilité et de marketing et d'une formation aux techniques commerciales, surtout au profit des chômeurs de longue durée⁴. Le travail indépendant constitue en effet une option viable pour les chômeurs qui ont des compétences dans les métiers du bâtiment et le domaine artisanal, entre autres, surtout dans une économie en expansion du fait que les actifs occupés jouissent d'un plus haut niveau de revenu disponible et sont de plus en plus enclins à payer quelqu'un pour effectuer à leur place les travaux de peinture, de décoration intérieure, de jardinage et d'entretien de leur véhicule. Le marché offre donc davantage de possibilités de revenu pour les personnes qui pourraient avoir du mal à obtenir un emploi traditionnel ou qui préféreraient travailler seules. Un autre objectif important est d'officialiser des activités qui n'étaient jusqu'alors ni organisées ni réglementées. En mettant en œuvre un programme approprié d'aide aux entreprises, on espère renforcer les entreprises marginales et améliorer les revenus de ceux qu'elles emploient.

La plupart des partenariats coopèrent étroitement avec les bureaux régionaux du ministère des Affaires sociales et des questions relatives aux Communautés locales et à la Famille, qui gèrent l'allocation de retour à l'emploi (*Back to Work Allowance*). Il s'agit d'une aide financière importante versée à ceux qui sont au chômage depuis au moins un an et qui deviennent travailleurs indépendants ou créent leur propre entreprise. Elle n'empêche pas de continuer de bénéficier des prestations sociales dont le montant est progressivement réduit avant l'interruption de leur versement au bout de quatre ans, ainsi que des allocations secondaires versées au titre du logement et des frais médicaux.

L'allocation de retour à l'emploi est aussi importante parce qu'elle a été inaugurée, en 1992, par les douze partenariats locaux initiaux dans le cadre du système de subvention locale (*Area Allowance*, AA). Elle a ensuite été étendue à l'ensemble du pays en 1998 (et renommée). Certains des partenariats locaux fournissent des conseils professionnels à ceux qui la perçoivent en vue d'augmenter leurs chances de succès. Son taux d'utilisation est peut être plus élevé qu'il ne le serait autrement du fait que les partenariats sont indépendants du système de sécurité sociale et qu'ils peuvent apporter une aide de meilleure qualité. Le partenariat de Finglas/Cabra à Dublin a soutenu très activement les lancements d'entreprises, comme on le verra dans la prochaine section. Il est venu en aide à toutes sortes de personnes y compris à certaines qui avaient du mal à maîtriser les savoirs fondamentaux. Il fournit des services très variés tels qu'une initiation pratique aux techniques commerciales, un « tutorat » assuré par des personnes ayant l'expérience du monde des affaires, des conseils de spécialistes en matière notamment de gestion financière, de marketing et de questions juridiques, la garantie de prêts bancaires et une initiation à la vie des entreprises assurée dans les écoles locales.

Dans les zones où le tissu économique est plus faible, on a plutôt cherché à favoriser la création d'emplois en soutenant la croissance des entreprises existantes et en attirant l'investissement étranger. Par exemple, le partenariat OAK dans les comtés de Kildare et d'Offaly a réagi à la cessation d'activité d'un grand employeur (une vieille centrale utilisant la tourbe comme combustible) du village rural d'Allenwood en contribuant à la création d'un parc d'affaires au même endroit. Celui-ci offre des locaux industriels et des bureaux subventionnés de différentes tailles afin d'encourager davantage d'entreprises à s'installer dans la région et d'aider les entreprises existantes à s'agrandir. Le partenariat cherche aussi à persuader les deux autorités locales qui couvrent sa région d'améliorer les routes stratégiques et l'infrastructure des transports publics dans le district afin de remédier à la mauvaise qualité des communications internes et aux difficultés auxquelles se heurtent les entreprises pour sortir de la zone et les personnes qui occupent un emploi hors de ses limites.

Services destinés aux chômeurs

Ceux-ci incluent la fourniture d'informations sur l'emploi, de conseils professionnels, d'initiations pratiques au travail, de cours de formation et de placements en vue de permettre aux chômeurs de longue durée de concourir plus efficacement sur le marché du travail, la logique étant que les personnes qui n'ont pas travaillé depuis un certain temps ou qui n'ont jamais travaillé se heurtent, entre autres, aux obstacles suivants à l'emploi : manque d'information sur les vacances d'emploi appropriées, démotivation, manque de confiance en soi, faiblesse des compétences de base, inexpérience et horizons limitées. L'expérience internationale a montré que ce type de mesures actives du marché du travail pouvait être un moyen efficace par rapport à son coût de doter les gens d'un emploi (OCDE, 1998c). Un exemple de programme d'emploi d'intérêt local destiné à venir en aide aux musiciens au chômage à Galway est donné dans la prochaine section.

De nombreux partenariats locaux gèrent aussi des services locaux de l'emploi (LES) dans la zone qu'ils couvrent. Ceux-ci fournissent des conseils personnels et professionnels approfondis et assurent la liaison avec les employeurs dans un cadre rassurant et un endroit accessible. Les partenariats remplissent une fonction importante en gérant les activités des LES bien que ceux-ci relèvent, en dernier ressort, du ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi et qu'ils soient financés par lui, par l'intermédiaire du FÁS. La gestion locale est considérée comme importante pour assurer une approche conviviale et personnalisée s'accompagnant d'un bon système d'orientation vers les services de formation et autres services spécialisés fournis par divers organismes. Les partenariats offrent en outre l'avantage d'être crédibles aux yeux des populations locales et d'avoir des liens avec les employeurs locaux. Le fait que les LES soient gérés dans le cadre du partenariat de Finglas/Cabra a permis le développement de toute une série de services complémentaires, comme des cours de formation personnalisés, destinés aux parents isolés et aux anciens délinquants ainsi que des services actifs de sensibilisation visant à renforcer la participation des employeurs et des chômeurs et des inactifs qui ont perdu le contact avec le marché du travail. Les origines et la situation actuelle des LES sont examinées dans la prochaine section du fait que ceux-ci offrent un exemple d'innovation locale qui a été généralisée par la suite.

Développement des collectivités locales

Ce concept englobe des mesures visant à renforcer les compétences et les capacités d'organisation des collectivités locales et des groupes d'intérêts catégoriels afin qu'ils contribuent à des initiatives destinées à remédier à l'exclusion sociale et à favoriser le développement économique. Ces mesures peuvent impliquer l'octroi d'une aide financière et technique pour la mise en place de structures

administratives, telles que des sociétés enregistrées ou des sociétés fiduciaires, ou l'organisation de formations dans le but de fournir des installations qui génèrent un revenu ou offrent des services communautaires de soutien. Il peut s'agir de centres communautaires polyvalents ou d'entreprises collectives d'aménagement paysager ou de peinture et de décoration. Ce type d'intervention se justifie par le fait que les collectivités locales défavorisées sont souvent affaiblies par la pauvreté et une émigration sélective. Il est important de renforcer leurs moyens d'action pour leur permettre de participer à la prise de décision et d'être autonomes dans toutes sortes d'activités économiques et sociales. Bien que la décentralisation des ressources et de la prise de décision effectuée par les partenariats au profit de groupes locaux puisse rendre la coordination plus difficile, on estime que cet inconvénient est compensé par un renforcement du sens des responsabilités locales, de plus hauts niveaux d'engagement personnel et une meilleure exploitation des énergies et des talents locaux. Le partenariat de Clondalkin dans l'agglomération de Dublin s'est particulièrement efforcé d'encourager les associations locales à participer à la gestion de projets et à la fourniture de services. Un processus d'appel d'offres semble avoir amélioré la qualité de telles initiatives.

Enseignement et formation complémentaires

Ces mesures sont destinées à aider les adultes ayant un faible niveau de qualification et de compétences à améliorer leur niveau d'éducation en leur permettant notamment de mieux maîtriser les savoirs fondamentaux, en leur offrant des cours de secrétariat et d'informatique, en développant les collectivités et en fournissant des structures d'accueil pour les enfants. Elles se justifient par le fait qu'une minorité importante des adultes a quitté l'école en maîtrisant mal les compétences de base et n'a reçu par la suite qu'une formation professionnelle insuffisante. Ces personnes n'ont pas l'agilité manuelle nécessaire pour occuper nombre des emplois disponibles dans les services et les industries manufacturières de pointe. De nombreux partenariats locaux ont fourni des cours de formation spécialisée ou collaboré avec les écoles et les collèges de leur zone pour améliorer les prestations.

Mesures préventives d'éducation

Il s'agit d'initiatives visant à décourager l'abandon prématuré des études et à améliorer la scolarisation et les résultats scolaires des jeunes issus de milieux défavorisés. Leur raison d'être est que le niveau d'instruction d'une minorité d'Irlandais a été insuffisant pendant de nombreuses années. De nombreux partenariats ont participé aux côtés des écoles locales à des projets visant à réduire le taux d'abandon et à améliorer les résultats des élèves défavorisés. Ce sont souvent des initiatives prises à l'échelon local qui suivent une approche informelle et

expérimentale. Un exemple fourni par le partenariat de Clondalkin est décrit dans la prochaine section. Dans d'autres régions, comme à Galway, le comité de l'enseignement professionnel jouait déjà ce rôle et les partenariats ont donc fait porter leurs efforts sur d'autres aspects comme l'éducation des adultes. Jusqu'à une date récente, le ministère de l'Éducation a donné plutôt la priorité aux projets entrepris dans les écoles. Dans le cadre du Plan de développement national pour les années 2000 à 2006, un plus large éventail de mesures est proposé qui s'appuie sur les leçons de l'expérience des partenariats et sera financé par l'État.

Actions en faveur des infrastructures et de l'environnement

Elles incluent des projets visant à améliorer le cadre de vie (centres de voisinage, magasins et structures d'accueil pour les enfants) et la qualité de l'environnement et des installations touristiques. Elles se justifient par le fait que les quartiers défavorisés sont généralement moins bien pourvus en équipements parce que leurs habitants disposent d'un plus faible niveau de revenu alors qu'ils en ont davantage besoin que les autres. De nombreux partenariats ont élargi leurs activités au fil du temps, celles-ci ne se limitant plus à la fourniture de services liés à l'emploi mais couvrant des aspects plus variés comme la garde des enfants et l'amélioration de l'environnement.

Le partenariat de Clondalkin, par exemple, apporte son soutien à un centre local de garde des enfants ouvert à Ronanstown et financé dans le cadre du programme NOW de l'UE dans le but d'aider les mères qui suivent une formation complémentaire ou prennent un emploi. Il coopère actuellement avec les principaux organismes publics pour développer un nouveau centre de voisinage à Bawnogue comprenant des facilités pour les petites entreprises, une structure d'accueil pour les enfants, des locaux à usage de bureaux et un centre social pour remédier au manque actuel d'infrastructures. Une entreprise d'intérêt collectif a également été créée pour acquérir, mettre en valeur et gérer des biens immobiliers au nom de la collectivité locale.

Action en faveur des changements institutionnels et gouvernementaux

Les partenariats s'emploient, en dernière analyse, à informer, influencer et réformer les services et les organismes gouvernementaux. Ils souhaitent qu'ils soient plus sensibles aux besoins locaux et mieux coordonnés pour offrir de meilleurs services et prestations. Ils favorisent des contacts plus étroits entre les autorités et les populations locales et œuvrent ainsi en faveur d'une culture de dialogue, de la transparence et d'un soutien actif. Ils s'appuient pour cela sur leur propre conseil d'administration, des groupes de travail, des réunions organisées au niveau local et d'autres événements axés sur la concertation. Le fait simplement de réunir dans une même enceinte divers représentants officiels peut faire

une différence surtout lorsque ceux-ci sont exposés au franc-parler des habitants. L'existence d'une certaine souplesse financière peut aussi favoriser de nouvelles initiatives. Les pouvoirs publics n'ont pas considéré, au départ, les partenariats comme des institutions permanentes mais en raison de leur caractère expérimental ils n'ont précisé ni leur durée de vie ni les modalités de leur succession. Beaucoup estiment qu'il y a encore du chemin à parcourir pour rendre le secteur public plus réceptif et plus dynamique. Il faudrait peut-être établir des forums de concertation de caractère plus ou moins permanent pour maintenir l'élan du développement administratif.

Structures administratives

Les conseils d'administration des partenariats comptent généralement entre 20 et 25 membres. C'est souvent le secteur associatif qui est le plus largement représenté en leur sein, suivi par le secteur public (organismes gouvernementaux, centres de formation, services sanitaires, agents administratifs locaux et politiciens) et par les autres partenaires sociaux (employeurs, syndicats et exploitants agricoles dans les zones rurales). Les partenariats opèrent généralement par le biais de cinq ou six groupes de travail ou sous-comités couvrant des domaines comme le développement des entreprises, l'aide aux chômeurs, le développement local, l'éducation et la formation, l'environnement et les infrastructures, la garde des enfants et les jeunes. Ces groupes de travail font appel à un large éventail de personnes pour élaborer leurs stratégies et leurs actions pratiques. Ils réunissent plusieurs membres du conseil d'administration et souvent un plus grand nombre de personnes venant d'autres organisations et jouissant de compétences particulières dans le domaine concerné. Ils semblent être le « moteur » de nombreux partenariats en leur apportant leur dynamisme, des idées et des contacts avec les réseaux extérieurs qui aident à faire avancer les choses. Les conseils d'administration définissent les grandes lignes de l'action et jouent un rôle officiel en décidant quels projets seront financés. Le rythme et l'orientation de l'évolution des partenariats varient en fonction des aptitudes et des aspirations des partenaires et des organisations locales.

Les 38 partenariats emploient globalement 700 personnes environ. Chaque partenariat compte généralement de cinq à sept employés permanents (un directeur, des administrateurs et plusieurs spécialistes) et davantage d'agents engagés pour certains projets ou détachés pour s'occuper d'activités particulières. Les activités des partenariats sont en grande partie financées par l'UE. ADM a garanti à chacun d'eux un budget annuel compris entre 500 000 et 1 million de livres irlandaises entre 1995 et 1999 pour couvrir ses dépenses essentielles. Ces ressources ont aussi permis d'entreprendre d'autres activités au titre de programmes gouvernementaux généraux et d'obtenir d'autres moyens de financement auprès de sources publiques et privées. Les fonds nécessaires au financement de projets

d'équipement, comme ceux concernant la construction de centres sociaux et de locaux professionnels, ont dû être mobilisés séparément. On ne dispose pas de données complètes sur le niveau de financement supplémentaire obtenu par chaque partenariat. Elles ne seraient de toute façon peut-être pas comparables d'une région à l'autre en raison des problèmes que pose la définition du concept de financement supplémentaire, c'est-à-dire des fonds qui autrement n'auraient pas été investis dans la zone.

La justification de l'emploi des fonds est une question délicate pour les partenariats. Ceux-ci doivent en effet rendre des comptes à différents intérêts de différentes façons : à leurs sources de financement par le biais des procédures de suivi et des rapports financiers détaillés (comme les rapports d'activité et les rapports financiers qu'ils doivent présenter tous les trimestres à ADM) ; à la population et aux groupes sociaux locaux dans le cadre des forums de concertation et des conseils d'administration auprès desquels ceux-ci sont représentés ; aux autres partenaires sociaux et organismes publics également représentés dans les conseils d'administration et, enfin, aux nombreuses autres personnes et organisations qui participent activement à certains projets dans le cadre des groupes de travail et des sous-comités.

Théoriquement, il devrait exister de fortes relations réciproques avec les différentes organisations partenaires par l'intermédiaire de leurs représentants officiels. Il devrait aussi exister un retour d'informations et des interactions poussés, s'exerçant dans les deux sens, pour assurer une communication efficace et une influence opérante. Or, ces liens sont complexes et présentent des ambiguïtés, surtout pour les représentants du secteur public. Les fonctionnaires désignés ne peuvent être de simples délégués de leurs organisations, uniquement chargés de suivre certaines politiques ou de faire appliquer des décisions nationales. Ils doivent jouir d'un certain pouvoir d'appréciation et d'une certaine autonomie pour participer de façon constructive et avec à-propos aux débats, étant donné le dialogue et les négociations en jeu.

Il est toutefois aussi difficile que les décisions des partenariats soient contraignantes pour les partenaires du fait que de nombreux autres facteurs déterminent leurs politiques, surtout dans le cas des organismes nationaux éloignés de situations locales spécifiques. Si ces organismes laissent le champ libre à leurs représentants sans les soutenir activement ou leur préciser les limites de leur intervention et si ceux-ci ne sont pas habilités à prendre des décisions et à apporter des changements sans l'accord de leurs supérieurs, les autres partenaires auront facilement l'impression qu'il s'agit d'« agents libres » servant à titre bénévole plutôt que de représentants assumant vraiment des responsabilités officielles. Cela affaiblit, aux yeux des autres, leurs liens avec l'organisation dont ils relèvent et limite leur aptitude à influencer sur les politiques et les procédures générales. En l'absence d'un fort soutien de leur organisation, beaucoup dépend de

l'engagement, des compétences et de l'ancienneté des représentants de sorte que les expériences sont très variées (ADM, 1998a). Certains représentants participent activement aux activités des partenariats et consacrent beaucoup d'énergie à obtenir le soutien de leur organisation alors que d'autres sont plus passifs et restent neutres.

Ce qui vient d'être dit sur l'engagement individuel et le soutien des organisations s'applique également aux autres principaux partenaires. Ce sont deux éléments nécessaires à des relations efficaces au sein des partenariats. De nombreux représentants locaux sont élus, ce qui a tendance à renforcer leur pouvoir de décision, mais les procédures prévues pour qu'ils rendent compte de leurs activités à la collectivité dont ils sont issus sont plus variables. Des conseillers municipaux ont été admis dans les conseils d'administration de nombreux partenariats en 1999, ce qui a supprimé une anomalie et amélioré, dans l'ensemble, les relations avec les administrations locales. Il est difficile de comparer l'efficacité du système complexe de reddition des comptes des partenariats à celle des procédures formelles de communication d'informations aux électeurs et d'établissement de rapports financiers auxquelles sont soumises les administrations publiques du fait de l'importance des différences en jeu. Certains estiment néanmoins que leur manque de légitimité démocratique, l'ambiguïté de leur statut politique et leur dépendance à l'égard d'un soutien et d'un parrainage informels déstabilisent et fragilisent fondamentalement les partenariats (OCDE, 1996a ; Parkinson, 1998 ; et Walsh, 1998). La responsabilité et la situation constitutionnelle des partenariats suscitent certainement des interrogations, des doutes et même une méfiance considérables dans certains cercles. Or, aucune affaire de fraude ou de détournement de fonds n'a jamais été à déplorer en raison probablement du sens profond des responsabilités de nombre des intervenants et des systèmes de notification mis en place.

Profil de quatre partenariats locaux

Quatre partenariats ont été examinés pour se faire une meilleure idée du système. L'objet de ce chapitre n'est pas d'évaluer leurs activités mais leur expérience a fourni les données nécessaires aux grandes lignes de l'analyse et a servi de temps à autre à illustrer certains points. Les quatre partenariats considérés sont assez représentatifs de l'ensemble des partenariats par leur taille, leur gamme d'activités et les conditions locales préexistantes et l'un d'eux est rural (OAK) tandis que les trois autres sont urbains. Deux couvrent de grands faubourgs de Dublin (Clondalkin et Finglas/Cabra) et l'un la ville de Galway à l'ouest du pays. Le partenariat de Finglas/Cabra fait partie de la première génération de partenariats locaux alors que les trois autres ont été créés en 1995-1996.

Figure 1. Carte de l'Irlande



Le tableau 2 donne un aperçu des conditions socio-économiques qui existaient dans les quatre régions en 1996, dernière année pour laquelle on dispose de données fiables. Les zones et les populations couvertes sont assez importantes de sorte que le niveau de dénuement ne semble pas nettement supérieur à la moyenne nationale. Sur la base de certains indicateurs, leur situation semble en fait meilleure que celle qui règne dans l'ensemble de l'Irlande. Ces constatations

Tableau 2. Profil socio-économique des zones couvertes par quatre partenariats, Irlande, 1996

	Finglas/ Cabra	Clondalkin	Ville de Galway	OAK	Irlande
Population	55 500	57 500	57 200	37 500	3 626 100
Variation démographique (1986-1996)	-11 %	+30 %	+22 %	+6 %	+2 %
Taux de chômage	22.6 %	18.5 %	14.5 %	14.6 %	14.8 %
Taux d'activité	57.8 %	65.7	55.7	55.5 %	55.4 %
Pop. n'ayant pas été scolarisée ou n'ayant reçu qu'un enseignement primaire	41 %	26 %	19 %	34 %	30 %
Familles monoparentales	13.7 %	10.3 %	8.8 %	8.7 %	10.1 %
Dépenses hebdomadaires moyennes par ménage	£284	£307	£312	£278	£311

Source : *Census of Population* (1996) et ADM (1998b).

sont aussi valables pour la totalité du territoire couvert par les partenariats qui n'englobe qu'un peu plus de la moitié (54 %) de la population irlandaise (NESF, 1999). On trouve au sein de chaque zone couverte, de plus fortes concentrations de chômage et de dénuement qui sont compensées par des îlots plus prospères. Le chômage, la faiblesse des revenus, les mauvais résultats scolaires, etc. atteignent des niveaux beaucoup plus élevés que la moyenne nationale dans ces zones en difficulté. Chaque partenariat centre la plupart de ses activités sur ses quartiers et ses groupes les plus défavorisés.

C'est dans la zone couverte par le partenariat de Finglas/Cabra que les problèmes de déclin démographique, de chômage, d'insuffisance des niveaux d'instruction et de familles monoparentales se posent avec le plus d'acuité, ce qui explique pourquoi il a été décidé d'y tenter l'une des premières expériences de partenariat. C'est un vieux district urbain de l'agglomération de Dublin qui se caractérise par une forte population ouvrière, des réseaux associatifs assez solides et une moyenne d'âge légèrement supérieure à celle observée dans l'ensemble de la région. Le partenariat de Finglas/Cabra couvre en fait deux districts séparés, ce qui pose un certain nombre de difficultés au niveau de la délimitation territoriale et de la cohérence du partenariat lui-même.

Clondalkin est un faubourg de Dublin à la population socialement plus diversifiée qui a été conçu comme une « ville nouvelle » dans les années 70 et qui se développe encore actuellement. Il se caractérise, en conséquence, par une population dans l'ensemble plus jeune, de moins bonnes structures économiques et sociales que la plupart des autres zones et un plus faible tissu associatif. Les conditions préalables à un partenariat actif impliquant la population locale étaient donc moins favorables que dans le cas de Finglas/Cabra. Le partenariat de

Clondalkin a fait de l'échec scolaire un thème de préoccupation prioritaire afin d'éviter que ce handicap se perpétue dans la génération suivante.

Le partenariat de la ville de Galway couvrant toute l'agglomération, il présente la plus large structure économique et sociale des quatre partenariats examinés. Cela facilite la participation du secteur des entreprises et des syndicats. La ville a d'une manière générale été plus prospère que l'ensemble du pays au cours de la dernière décennie bien que l'on continue d'observer des poches de pauvreté sur lesquelles se concentre une grande partie de l'activité du partenariat. Celui-ci cible aussi certains groupes défavorisés au sein de la ville, indépendamment de leur lieu de résidence, comme les personnes mal voyantes ou mal entendantes et les « *Travellers* ».

Le partenariat OAK couvre une vaste zone rurale relativement déshéritée, située à une cinquantaine de kilomètres à l'ouest de Dublin. L'immigration récente de ménages de navetteurs dans sa partie orientale explique partiellement l'accroissement de sa population. Elle occulte aussi en partie le dénuement et les handicaps de certains de ses habitants. C'est le seul partenariat à couvrir partiellement deux comtés (Kildare et Offaly), ce qui crée des problèmes particuliers surtout pour l'administration locale et les organismes publics. Bien que son territoire soit partagé par des limites officielles, il s'y manifeste un sentiment de communauté d'intérêts plus fort qu'on pourrait le penser sous l'effet partiellement des problèmes communs que pose le déclin des sources traditionnelles d'emploi.

Les résultats obtenus par ces partenariats sont examinés dans la prochaine section.

Les résultats obtenus par les partenariats

Il est difficile de résumer les résultats obtenus par les partenariats locaux ou d'en tirer des conclusions générales. De par son caractère essentiellement décentralisé cette approche conduit à une diversité considérable. La nature même des modalités de fonctionnement des partenariats rend aussi difficile d'attribuer les succès à des partenaires particuliers ou à l'ensemble des partenariats. Nous allons procéder ici à trois formes d'évaluation complémentaires. Nous allons tout d'abord évaluer les partenariats à l'aide des données quantitatives fournies par le suivi de leurs activités et de leurs résultats. Cette évaluation est plutôt axée sur l'ampleur des services fournis que sur leur qualité ou leurs résultats finaux. Nous examinerons ensuite le rôle moins tangible que les partenariats ont joué dans le renforcement des capacités institutionnelles nécessaires pour promouvoir le développement. Cette analyse est surtout qualitative et s'appuie sur des exemples pratiques. Enfin, les partenariats ont toujours fortement encouragé les politiques et les projets novateurs, ce qu'il est plus facile d'établir en se fondant sur

des exemples précis. Dans toute la mesure du possible, les résultats globaux des partenariats et les quatre études de cas sont examinés en essayant d'en tirer des enseignements plus précis sur la base de toutes les données disponibles.

Fourniture de services adaptés

Une des sources d'information sur les activités et les résultats des partenariats est le système de suivi des performances d'ADM. Ce système utilise les données fournies dans un format standard à ADM par chacun des partenariats. Des données complètes pour l'ensemble des partenariats (et les groupes communautaires) sont disponibles jusqu'à la fin de 1999 (ADM, 2000). Ces données indiquent un niveau d'activités généralement élevé et croissant depuis le milieu des années 1990.

Création et développement d'entreprises

En 1999, 4 260 personnes ont créé des entreprises avec l'aide des partenariats et 90 pour cent d'entre elles étaient au chômage depuis longtemps. En 1998, le chiffre de 5 144 personnes avait été atteint. Cette diminution peut tenir au fait que le marché du travail a été plus dynamique en 1999, ce qui a encouragé les gens à chercher plutôt un emploi. A la fin de 1999, le total desancements d'entreprises soutenus par les partenariats depuis leur création s'élevait à 17 000.

Services destinés aux chômeurs

Quelque 21 000 personnes ont utilisé ces services en 1999 (23 500 en 1998). Sur ce total, 5 396 ont été placés (4 766 en 1998) et la plupart des autres ont bénéficié d'une initiation pratique au travail ou suivi des cours de recherche d'emploi. Le total des placements directs effectués depuis la création des partenariats s'élevait à 19 706, à la fin de 1999.

Développement des collectivités locales

En 1999, 1 742 associations et groupes d'intérêts locaux ont bénéficié d'une aide financière, d'avis et de conseils, ce qui est un chiffre voisin de celui enregistré en 1998. On estime que cela a permis à des groupes marginalisés comme les chômeurs de longue durée, les handicapés, les parents isolés et les « Travellers » d'être mieux à même de participer aux décisions et aux activités concernant leurs localités.

Enseignement et formation complémentaires

On estime à 11 400 le total des adultes à faible niveau de revenu qui ont été aidés à participer à des activités d'éducation et de formation en 1999

(contre 7 100 en 1998) et 70 pour cent d'entre eux étaient âgés de plus de 25 ans. Au total, 29 800 personnes avaient bénéficié de ce type d'aide à la fin de 1999. Les cours les plus populaires ont été, dans l'ordre des préférences, les cours concernant l'informatique, le développement personnel, la comptabilité, les travaux d'infrastructure, les soins aux enfants et l'animation locale.

Mesures préventives d'éducation

D'après les estimations, en 1999, 29 000 enfants et jeunes issus de milieux défavorisés auraient participé à des clubs et des études surveillées pour faire leurs devoirs, des cours supplémentaires pour maîtriser les savoirs fondamentaux et des projets destinés à des groupes particuliers comme les « Travellers » (20 400 en 1998). Le nombre des bénéficiaires de ces mesures a beaucoup augmenté depuis 1997 sous l'effet de la nomination de coordonnateurs d'éducation dans chaque zone, cette année-là.

Actions en faveur des infrastructures et de l'environnement

A la fin de 1999, les partenariats avaient lancé, dans leur zone d'intervention, un total de 1 300 projets en faveur de l'environnement et des infrastructures revêtant, entre autres, les formes suivantes : modernisation des centres d'accueil pour les enfants et les activités communautaires et rénovation de petites entreprises ; soutien de projets de préservation du patrimoine ; nettoyage d'espaces libres et d'autres équipements collectifs et amélioration des logements.

Le tableau 3 offre une ventilation des données fournies par le suivi des performances des quatre partenariats considérés. Les enseignements que l'on peut en tirer sont limités du fait des différences présentées par les contextes locaux et des ambiguïtés inhérentes à certains chiffres. La conclusion générale que l'on peut en tirer néanmoins est que le niveau d'activité a été élevé dans la plupart des zones couvertes et pour la plupart des fonctions exercées.

Tableau 3. **Données du suivi des performances de quatre partenariats, Irlande**

	Finglas/Cabra		Clondalkin		Ville de Galway		OAK	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Créations d'entreprises	213	221	106	120	134	144	38	40
Placements (LES compris)	319	329	307	297	57	112	38	38
Financement d'associations locales	n.a.	59	n.a.	99	n.a.	49	n.a.	30
Mesures préventives d'éducation	900	1 094	1 376	1 072	119	192	492	500
Enseignement complémentaire	300	149	211	194	111	356	101	87

Source : Rapports d'ADM.

Le niveau d'activité a été très stable entre 1998 et 1999 dans les partenariats de Finglas/Cabra, Clondalkin et OAK alors qu'il a fortement augmenté dans celui de Galway sous l'effet de l'expansion de ses opérations. Le partenariat de Finglas/Cabra affiche des résultats particulièrement solides pour les créations d'entreprises. Celui de Clondalkin a, dans le même temps, constamment accordé une importance particulière à l'éducation. Le partenariat OAK œuvre dans un contexte rural très différent, ce qui explique en partie ses plus faibles taux de création d'entreprises et de placements. Tous les partenariats ont été actifs dans le domaine de l'éducation – au niveau préscolaire ainsi que pour les écoliers et les adultes. Il n'existe pas de données comparables pour les actions en faveur des infrastructures et de l'environnement qui sont aussi les plus difficiles à définir et qui se prêtent le moins à des comparaisons entre zones. Nous examinerons plus loin des exemples de projets entrepris dans les différents domaines couverts.

Les informations disponibles sur les bénéficiaires de l'aide des partenariats, dans l'ensemble du pays, confirment l'importance accordée à la focalisation de l'action sur les groupes défavorisés. En 1999, les chômeurs de longue durée ont constitué près de la moitié (49 %) du total des participants, contre 55 pour cent en 1998. « *La participation des chômeurs de longue durée reste un indicateur très important de l'orientation du Programme* » (NESF, 1999). Les autres bénéficiaires sont, entre autres, des parents isolés, des petits exploitants agricoles et des chômeurs récents. Plus de la moitié (54 %) de l'ensemble des participants a été décrite comme dotée d'un très faible niveau d'éducation.

Ces résultats ont coïncidé avec une baisse spectaculaire du chômage à partir de 1993-1994, tant dans les zones des partenariats que dans le reste du pays. Entre 1994 et 1999, le nombre de chômeurs déclarés est tombé, en Irlande, de 280 000 à 197 000, soit une réduction de 29 pour cent (NESF, 2000). Dans le même temps, le chômage (définition de l'OIT) est tombé de 211 000 à 97 000 sans emploi, soit une baisse de 54 pour cent. Le nombre des chômeurs de longue durée est passé, au cours de la même période, de 128 000 à 42 000, ce qui constitue un recul de 67 pour cent. En l'absence d'une analyse comparative systématique entre les zones couvertes par les partenariats, il est impossible de dire si le chômage y a reculé plus vite ou moins vite qu'ailleurs.

L'ampleur des activités entreprises et la baisse du chômage sont certainement remarquables mais il est difficile de dire dans quelle mesure le mérite en revient aux partenariats. La priorité accordée aux politiques actives du marché du travail a été bien adaptée aux conditions de l'expansion de l'emploi. Ces programmes axés sur l'offre ont permis de réinsérer dans l'emploi un grand nombre de chômeurs le contexte d'une forte expansion de la demande de main-d'œuvre. Très peu de travail d'analyse a toutefois été entrepris pour distinguer avec plus de précision l'impact des partenariats des autres facteurs et forces en jeu. Il est particulièrement important d'opérer une distinction entre les effets de la crois-

sance générale de l'emploi, le rôle joué par les partenariats pour doter d'un emploi des personnes qui, autrement, n'en auraient pas obtenu un et d'autres facteurs intervenant indépendamment au niveau local (comme les initiatives gouvernementales en faveur de l'emploi et l'investissement du secteur privé).

Des facteurs conjoncturels favorisant les zones fortement touchées par le chômage en périodes d'expansion économique et de raidissement du marché du travail ont peut-être aussi joué. Ces zones peuvent aussi, toutefois, rester à l'écart de la reprise de l'emploi du fait qu'il est plus difficile aux groupes qu'elles abritent de se remettre au travail. Le fonctionnement de ces dynamiques est encore mal compris mais une étude extérieure récente consacrée aux partenariats a inclus une étude d'évaluation du partenariat PAUL à Limerick. C'est apparemment la seule analyse dans laquelle ces questions ont été abordées. S'appuyant sur toute une série d'observations statistiques, elle est parvenue à la conclusion très positive suivante : « Cette étude de cas apporte des preuves convaincantes de l'efficacité avec laquelle le partenariat PAUL a fait en sorte que les zones qu'il couvre non seulement participent sur un pied d'égalité à la croissance économique de la ville mais bénéficient aussi d'une amélioration relative de leur position » (Goodbody Economic Consultants, 1999).

Cette constatation est importante mais insuffisante pour être extrapolée. Ce type d'analyse doit être développé et les raisons de toute diminution disproportionnée du chômage être examinées de plus près pour apporter des preuves convaincantes de l'impact des partenariats. Ce qu'il faut c'est associer une analyse statistique systématique à une connaissance approfondie du rôle et des activités propres à chaque partenariat pour avoir la certitude d'aboutir à des conclusions valables. Un suivi longitudinal des bénéficiaires de l'aide pendant une année ou deux permettrait aussi d'établir quel pourcentage d'entre eux a obtenu un emploi, si les améliorations constatées dans leur situation ont été éphémères ou plus durables et quels progrès ils ont accompli par la suite sur le marché du travail.

Ciment institutionnel

Les partenariats ont un autre rôle important, mais moins tangible, à jouer, c'est de renforcer, au niveau local, l'aptitude à s'attaquer à l'exclusion et à promouvoir le développement. Ils remplissent une fonction cruciale de médiation en réunissant des acteurs et des moyens locaux et nationaux comme ils n'auraient pas pu l'être auparavant, compte tenu de la structure administrative et de la conception des pouvoirs publics en Irlande. Ces effets liés aux processus sont inévitablement difficiles à évaluer.

« L'impact des partenariats est très difficile à mesurer. On peut toujours considérer le volume d'activité des programmes financés directement mais, dans un sens, c'est l'aspect le moins important des partenariats. Ces programmes réunissent, au départ, les gens autour d'une

table pour qu'ils parlent de ce qui doit être fait mais là n'est pas vraiment l'important. Ce qui importe surtout ce sont les influences subtiles exercées sur la façon de penser et dont les programmes généraux sont mis en œuvre tant au niveau local qu'au niveau national » (McCarthy, 1998).

Il semble permis de penser, sur la base des témoignages et des rapports disponibles, que des progrès se manifestent sur plusieurs fronts. Les partenariats ont apparemment permis l'établissement de nouvelles relations entre les individus et les organisations, favorisé des alliances informelles et des accords pratiques entre différents acteurs, conduit de nombreux groupes d'intérêts et organismes à dialoguer et à agir concrètement en faveur du développement et renforcé l'aptitude des populations locales à influencer sur de plus larges processus d'affectation des ressources en les conviant aux réunions et en leur donnant les moyens de participer (voir, par exemple, ADM, 1998a et 1999). L'incitation du financement flexible de l'UE a utilement mis de l'huile dans les rouages. On peut espérer que ces effets auront d'autres conséquences favorables à plus long terme en modifiant la façon dont les décisions sont prises et en renforçant la détermination à s'attaquer aux handicaps locaux.

Une question importante que l'on peut se poser est celle de savoir si ces effets se sont traduits par une modification effective des politiques générales. Les avis sont partagés à cet égard. Les partenariats ont amené quelques organismes publics à avoir des contacts plus étroits avec des organisations locales, ce qui les a exposés à des pressions visant à rendre les services plus sensibles aux besoins de chacun et aux situations locales. Certains ont commencé à consulter plus systématiquement les utilisateurs des services, à adapter leurs programmes en conséquence et même à impliquer des organisations locales dans la prestation des services. Beaucoup de partenariats ont aussi réussi à obtenir des pouvoirs publics qu'ils financent régulièrement des projets mis au point avec l'aide de l'UE.

Il s'est néanmoins avéré difficile de modifier des aspects essentiels de politiques nationales au niveau local en l'absence d'une plus grande détermination des échelons supérieurs de l'administration. Cette difficulté a parfois tenu à une différence d'optique fondamentale comme dans le cas de la participation obligatoire ou volontaire aux programmes du marché du travail. Les interactions ont été difficiles avec les autorités nationales chargées du développement économique et de l'éducation parce que celles-ci ne disposent pas de bureaux locaux ou régionaux. Le besoin de dépenser les fonds de l'UE a aussi détourné l'attention d'un examen plus systématique des politiques générales. Le rapport d'un groupe d'étude interministériel a suggéré récemment que les partenariats n'avaient jusqu'à présent que « partiellement réussi » à améliorer la coordination et l'efficacité des programmes généraux et à contribuer au processus d'élaboration des politiques nationales (Government of Ireland, 1998).

Ce groupe d'étude n'a toutefois pas fait état des progrès réalisés dans certains domaines. Bien que les acteurs locaux se disent déçus par le rythme et l'ampleur des changements opérés dans l'ensemble du système, ils reconnaissent aussi que des améliorations ont été apportées et que les bureaux régionaux des organismes nationaux exploitent plus efficacement la liberté de manœuvre dont ils jouissent. Par exemple, le programme en faveur de l'emploi d'intérêt local *Community Employment*, géré par le FÁS, finance souvent des projets mis au point en consultation avec les partenariats locaux. Dans certains cas aussi, des modifications ont été apportées aux programmes de formation du FÁS à la suite de démarches effectuées par les partenariats. Dans le partenariat OAK, ces programmes de formation étaient inaccessibles, au départ, aux personnes tributaires des transports publics en raison des endroits choisis pour les organiser et du manque de flexibilité de leurs horaires mais il a été remédié par la suite à ces inconvénients. Les banques centrales de données tenues par certains organismes nationaux ont en outre été mises à la disposition des partenariats locaux pour les aider à retrouver leurs bénéficiaires, ce qui facilite leur travail de suivi. D'autres exemples locaux sont donnés dans un rapport d'ADM (1998a). Ce genre de mesures devrait rendre les programmes nationaux plus efficaces. Certains partenariats ont persuadé des organismes nationaux d'augmenter l'échelle de leurs activités dans leur zone d'intervention et d'incorporer des projets pilotes dans leurs budgets généraux.

Se fondant sur une enquête menée à l'échelon national, la récente étude Goodbody (1999) est allée plus loin : « *Il est manifeste que les partenariats ont conduit les principaux organismes à offrir des programmes plus souples, plus appropriés et plus accessibles aux chômeurs de longue durée* ». Dans son étude de cas plus détaillée consacrée au partenariat PAUL, ce rapport a conclu : « *Nous attribuons essentiellement le succès du partenariat PAUL au rôle que le modèle du partenariat a joué en aidant les groupes défavorisés à définir leurs besoins, à créer des infrastructures et des services collectifs et à inciter les organismes publics à bien adapter leurs services aux besoins locaux* ».

Les partenariats ont aussi réussi à inclure divers intérêts catégoriels dans un cadre inhabituel pour résoudre les problèmes en commun. De nombreuses personnes et organisations ont consacré un temps et des ressources considérables à la satisfaction des besoins prioritaires de leur région. La formation des partenariats « *constitue un accomplissement majeur sur le plan institutionnel... (L)a mise en place de ces organisations peut être considérée comme un investissement important dans l'« infrastructure » du développement local* » (NESF, 1999). De fait, l'envergure des participants et le niveau de leur engagement sont remarquables. Les partenariats ont attiré des personnes issues de milieux différents qui sont convaincues qu'elles peuvent contribuer à modifier la situation locale en associant leurs efforts. Les partenariats ont ainsi pu canaliser des efforts et des initiatives personnels considérables allant au-delà des

obligations normales des représentants officiels. Ce surcroît d'énergie n'aurait autrement pas été sollicité.

Un fort engagement personnel est à l'évidence un atout puisqu'il implique que les personnes concernées sont disposées à déployer davantage d'efforts, à exploiter la latitude dont elles disposent et à user de leur influence pour infléchir les programmes de leur propre organisation et à ne pas considérer comme allant de soi les règles et les procédures établies. Il peut aussi toutefois être insuffisant si la participation de l'organisation ne dépasse pas le niveau personnel et si l'influence qui peut être exercée dépend uniquement de la stature de chacun. Si les échelons supérieurs de l'organisation (dans le cas notamment des organismes publics) ne sont pas impliqués dans le processus, les changements apportés à leurs politiques et procédures risquent de n'être ni importants ni durables.

Le bilan de l'expérience apparaît dans l'ensemble contrasté et il est difficile de généraliser en l'absence d'indications plus probantes. Le pouvoir et l'autorité semblent très centralisés dans certains ministères et organismes et moins dans d'autres. La position ambiguë des représentants officiels semble constructive dans certains cas mais pas dans tous. On trouve des exemples dans lesquels les organisations ont été très coopératives et flexibles et d'autres où elles n'ont participé qu'avec réticence ou ont même fait preuve d'indifférence. Les personnalités en jeu sont importantes ainsi que les politiques officielles et la culture des organisations concernées (voir, par exemple ADM, 1998a).

L'un des principaux résultats obtenus semble être d'avoir permis aux groupes et aux collectivités défavorisés de s'exprimer. Les partenariats ont consulté et écouté des groupes sociaux qui normalement n'ont guère la possibilité de participer au processus de décision. Ils ont servi d'intermédiaires importants pour faire connaître à toutes sortes d'organisations extérieures des attentes et des besoins locaux particuliers. Cela a contribué à la fourniture de nouveaux services ou à la modification d'arrangements existants en élargissant l'accès ou en améliorant la qualité des prestations. Les partenariats ont aussi fourni une partie des ressources, de l'aide et des compétences nécessaires à la création d'organisations locales par le biais de la planification concertée, de la formation et de la fourniture de conseils et d'avis (plusieurs exemples en sont donnés dans ADM, 1999). Dans la plupart des zones couvertes, le processus a été lancé par la nomination d'un responsable du développement local qui a été un précieux interlocuteur pour les groupes locaux.

Le partenariat de la ville de Dublin (*Dublin Inner City Partnership*) a attaché une importance particulière au renforcement des capacités locales afin que les activités se poursuivent au-delà de la durée de vie du partenariat et de son financement spécial. Dans la zone couverte par ce partenariat comme dans d'autres, le nombre d'associations locales a considérablement augmenté. La crédibilité et

l'accessibilité des structures locales ont permis d'améliorer l'utilisation et l'efficacité des programmes nationaux en faveur de l'emploi et de la formation qui s'appuient sur ces structures pour fournir leurs services ou les rendre plus accessibles. La culture du secteur public a souvent été jugée, dans le passé, insensible aux besoins et à l'opinion de l'homme de la rue et les partenariats semblent contribuer à modifier ces attitudes. Ils encouragent aussi un plus fort attachement aux principes de consultation, de participation et d'insertion, ce qui implique une plus grande reconnaissance des droits des citoyens même si beaucoup de progrès reste encore à faire.

Ces divers résultats observés au niveau des « processus » ont eu des effets positifs tangibles allant au-delà du mandat initial des partenariats y compris sous la forme d'initiatives visant à s'attaquer à de nouveaux problèmes sociaux, comme la toxicomanie et les handicaps physiques. Certains des partenariats ont pris des mesures en vue d'aider la réadaptation des toxicomanes ou des personnes présentant de graves handicaps physiques qui, autrement, pourraient ne jamais accéder au marché du travail. Les connaissances, compétences et réseaux associatifs qui ont été développés dans de nombreuses zones couvertes par les partenariats ont aussi contribué à la conception et à la mise en œuvre rapide de plusieurs initiatives nationales, comme la *Drugs Task Force*, groupe d'étude sur la toxicomanie (NESF, 1999). Le partenariat de Finglas/Cabra a été actif sur le front de la toxicomanie tandis que celui de Clondalkin l'a été dans le domaine de l'aide aux handicapés. Le fort enracinement local de nombreux partenariats et leur facilité d'accès aux structures d'intérêt collectif leur ont conféré une légitimité particulière aux yeux d'organisations régionales et nationales. Le dernier accord national conclu entre les partenaires sociaux reconnaît aussi leur importance dans la lutte contre le cumul des handicaps et l'action en faveur de l'insertion sociale et du développement local (Government of Ireland, 2000).

Certains partenariats ont moins réussi à inclure les partenaires sociaux (employeurs et syndicats) que les organismes publics et les collectivités locales. Cela s'explique en partie par la faiblesse des structures et des politiques de ces groupes aux niveaux local et régional qui tient elle-même au fait qu'ils sont fortement orientés vers une action au niveau national. Lorsqu'ils ont des bureaux régionaux, ceux-ci ne disposent souvent pas de ressources suffisantes pour être représentés dans les partenariats locaux. Les chambres locales de commerce semblent, par contre, plus étroitement impliquées bien qu'elles ne disposent pas de mécanismes leur permettant de diffuser systématiquement les informations dans l'ensemble du pays et de dégager des conclusions communes susceptibles d'être prises en compte dans la politique nationale. Les partenaires sociaux ne semblent pas avoir suivi une politique claire à l'égard du développement local bien qu'ils l'aient fortement soutenu au début des années 90. En fait, les relations entre les deux niveaux du partenariat social (le niveau national et le niveau local)

semblent présenter des ambiguïtés. De ce fait, il ne semble pas qu'un rôle ou un mandat clair soit confié aux représentants locaux dans ce domaine, de sorte que s'ils participent aux activités des partenariats, c'est sans aucune obligation de leur part. Ils ne sont pas supposés promouvoir des politiques particulières au niveau local, ni faire régulièrement rapport sur les initiatives éventuellement prises ou les résultats obtenus. Les syndicalistes sont aussi gênés par le fait qu'ils ne peuvent s'absenter de leur travail pour participer aux réunions des partenariats qui sont organisées pendant la journée.

Des partenariats ont mieux réussi que d'autres à impliquer les organismes publics mais cela s'est peut-être fait au détriment des collectivités locales. Les spécialistes dans ces domaines semblent avoir trouvé plus facile de parler entre eux que de faire participer des non-techniciens. Il s'est aussi avéré difficile, dans certains endroits, de trouver les lieux de discussion appropriés pour permettre une participation effective de la population locale et, pour les représentants de celle-ci d'acquérir le savoir-faire nécessaire pour pouvoir participer sur un pied d'égalité avec les autres partenaires. Cela a surtout été le cas là où il n'existait pas, au départ, une solide infrastructure de réseaux et de groupes associatifs et là où les limites géographiques des partenariats ne coïncidaient pas avec celles des communautés naturelles. C'est dans les partenariats couvrant de larges zones que ce problème se manifeste le plus clairement.

Promotion de l'innovation

Les partenariats peuvent aussi jouer un rôle précieux en testant de nouveaux projets et en promouvant l'innovation. Ils ont, de fait, été créés pour trouver des solutions plus imaginatives au problème du chômage de longue durée (McCarthy, 1998). Leur orientation locale, leur programme d'activités axé sur les besoins, la flexibilité de leurs ressources et leur approche multisectorielle sont autant de facteurs qui leur permettent d'essayer de nouvelles façons de résoudre les problèmes et d'explorer les possibilités de manière créative. Le financement public de programmes pilotes à mettre en œuvre dans des domaines particuliers a aussi favorisé le développement de nouvelles idées et de nouvelles initiatives dont certaines ont été « généralisées » depuis, c'est-à-dire adoptées au niveau national ou assurées d'un financement à long terme. Le rapport Goodbody (1999) comporte une analyse qualitative approfondie du partenariat de Northside à Dublin. Après avoir interrogé les principaux acteurs et organismes concernés, ses auteurs ont conclu que l'un des principaux facteurs de son succès était : « [Son] aptitude à concevoir et à tester de nouvelles initiatives fondées sur une bonne compréhension des besoins de sa clientèle jointe au déploiement de l'énergie, de la volonté et de l'influence nécessaires pour assurer leur généralisation lorsque les essais sont probants ».

Les services locaux de l'emploi (LES) sont un bon exemple d'innovation. Ils ont été créés à l'issue des travaux entrepris par un groupe d'étude national sur le chômage de longue durée après avoir été mis à l'essai, avec succès, dans le cadre d'initiatives locales et, notamment, du programme « *Contactpoint* » du partenariat de Northside (OCDE, 1998c et NESF, 2000). L'objectif était d'améliorer l'accès des chômeurs de longue durée aux possibilités d'emploi en leur offrant un point d'accès intégré à un large éventail de services d'orientation, de conseils et de placement dans l'idée d'apporter une réponse flexible, personnalisée et organisée aux besoins de chacun d'eux afin de leur trouver un emploi ou de leur fournir les moyens appropriés pour progresser vers l'emploi. Les LES ont été introduits, en 1996, dans 14 zones pilotes incluant les 12 partenariats locaux initiaux. Ils ont ensuite été étendus à quatre autres zones en 1997 et à sept de plus en 1999. Ils ont tous été mis en place dans le cadre de contrats conclus avec les partenariats locaux, ce qui témoigne de la confiance inspirée par le modèle du partenariat et de la prise de conscience de la nécessité d'une approche intégrée reposant sur de bonnes relations entre les associations locales, les organismes nationaux et les employeurs locaux.

Les LES ont fait l'objet de deux évaluations nationales qui ont toutes deux été positives dans l'ensemble malgré quelques réserves. L'une des évaluations a conclu récemment que la création des LES était un « résultat remarquable » qui avait également permis de tirer de plus larges enseignements (NESF, 2000). Elle a constaté que le personnel des LES était très bien formé et très motivé ; qu'il avait établi de bonnes relations avec les chômeurs, les collectivités locales, les employeurs, les organismes de formation et d'autres prestataires de services ; qu'il s'était rendu crédible à leurs yeux et qu'il avait aidé de nombreux chômeurs à trouver du travail. En janvier 2000, près de 37 000 personnes s'étaient inscrites dans les LES et sur ce total la moitié environ étaient des chômeurs de longue durée et un sixième des parents isolés. En outre, 40 pour cent de tous les clients des LES avaient été dotés d'un emploi, 14 pour cent continuaient de bénéficier d'une aide, 7 pour cent avaient été orientés vers la formation ou l'éducation et 7 autres pour cent vers une initiation pratique au travail tandis que les dossiers de 23 pour cent étaient clos ou suspendus⁵ (NESF, 2000).

Les LES sont en train d'être étendus à l'ensemble du pays et d'être rattachés à un service national de l'emploi davantage intégré et poursuivant des objectifs communs. Leur gestion doit être réorganisée et un nouveau comité consultatif national être mis en place. Les partenariats locaux craignent que le contrôle ne soit centralisé et que leur influence ne s'en trouve réduite. La flexibilité locale et l'approche personnalisée pourraient pâtir d'une plus grande normalisation et de la fixation d'objectifs nationaux et les réseaux locaux établis entre la population, les employeurs et les prestataires de services pourraient être affaiblis. Il a été répliqué à cela que les orientations stratégiques des LES doivent être davantage

alignées sur les objectifs nationaux en matière d'emploi et qu'il convient de réduire les disparités géographiques observées dans le niveau et la qualité des services offerts (NESF, 2000). Il existe des tensions entre les aspirations nationales et locales y compris sur la question de savoir dans quelle mesure la participation des chômeurs doit rester facultative et uniquement connue des LES. Il est difficile de prédire, à ce stade, ce qui ressortira de la réorganisation.

Un autre exemple d'innovation nous est fourni par le système de subvention locale *Area Allowance* vu précédemment, destiné à aider les chômeurs de longue durée à devenir travailleurs indépendants. Il a été mis à l'essai dans les partenariats initiaux en 1992 avec des mesures d'incitation visant à réduire la dépendance à l'égard des prestations sociales, sous la supervision du ministère des Affaires sociales et des questions relatives aux Communautés locales et à la Famille. En 1998, ces incitations ont été étendues à l'ensemble du pays après que l'on eut constaté que le dispositif était apprécié des chômeurs et qu'il était efficace pour créer et maintenir en activité de nouvelles entreprises. Nombre des nouvelles entreprises décrites plus haut auraient pu solliciter cette aide. La plupart auraient aussi pu bénéficier de services de conseils commerciaux, d'orientation ou de formation offerts par les partenariats locaux.

Au niveau national, le nombre de bénéficiaires de la subvention a rapidement augmenté, passant d'environ 200 en 1992 à 800 en 1995, 1 500 en 1996, 4 300 en 1997 et 7 400 en 1998, sous l'effet en partie du passage du nombre des partenariats de 12 à 38 en 1996-1997 (ADM, non daté). Une enquête assez poussée, menée auprès de 269 personnes qui bénéficiaient du système en 1992-1993 sur le territoire de six partenariats, a révélé qu'en 1998 (c'est-à-dire cinq ans au moins après le démarrage), les entreprises de 126 personnes (47 %) étaient encore en activité et avaient créé 50 autres emplois à plein-temps, que 69 personnes (26 %) avaient pris d'autres emplois et 74 (28 %) étaient de nouveau au chômage. Ces résultats soutiennent avantageusement la comparaison avec d'autres expériences tentées dans le domaine de la création d'entreprises, surtout si l'on tient compte du fait que les personnes concernées étaient des chômeurs de longue durée et que le système ne prévoyait le versement d'aucune aide sociale après la première année.

Un troisième exemple nous est offert par le dispositif national pour l'emploi d'intérêt local *Community Employment* introduit en 1994 en vue de soutenir des activités intéressantes dans le domaine de l'économie sociale tout en offrant une initiation temporaire à la vie professionnelle à des chômeurs de longue durée. Le CE a remplacé trois petits programmes et s'est développé rapidement de sorte qu'en 1996, il constituait le principal programme du marché du travail de l'Irlande avec une moyenne de 40 000 participants (OCDE, 1998c). Les partenariats locaux ont joué un rôle important, surtout en aidant les organisations bénévoles et locales à se procurer les financements nécessaires pour les activités pertinentes et en

élaborant des projets adaptés aux objectifs locaux et nationaux. Un important accord-cadre a été négocié en 1998, par l'intermédiaire d'un comité conjoint comprenant des représentants du FÁS, d'ADM et des partenariats locaux (via PLANET), en vue de favoriser une plus grande coopération au niveau local entre le FÁS et les partenariats (voir au chapitre 4 l'encadré 10). Une série d'ateliers a, par exemple, été organisée pendant l'année 2000 pour permettre aux partenariats locaux et aux régions du FÁS d'examiner les bonnes pratiques dans ce domaine. L'accord-cadre offre aussi la possibilité de fixer des visées générales et des objectifs chiffrés, au niveau local, par l'intermédiaire de groupes de travail composés de représentants des partenariats et du FÁS. Ces groupes cherchent également à trouver des exemples de projets novateurs et à s'attaquer aux obstacles qui gênent l'élaboration de bons projets.

Le dispositif CE correspond davantage aujourd'hui à une série de mesures locales financées par l'administration centrale qu'à un programme national type. Les projets ont surtout concerné les arts et les loisirs, l'amélioration de l'environnement et de biens immobiliers, la fourniture de services de conseil et de soutien, le personnel auxiliaire et le gardiennage des écoles, les installations touristiques ainsi que les services sanitaires et sociaux. Le partenariat de la ville de Galway a, par exemple, conçu un programme CE novateur destiné à venir en aide à 24 musiciens chômeurs de longue durée. Il leur a fourni toute une série d'aides, sous la forme notamment d'une formation, de conseils et de travaux de groupe sur une période d'un an dans le but de les aider à obtenir un emploi ou à s'établir à leur compte. La ville de Galway a été considérée comme un endroit approprié pour cette initiative du fait qu'elle bénéficiait d'un marché en expansion pour ce type de compétences sous l'effet de la prospérité de ses industries touristiques et culturelles.

D'autres exemples d'innovation n'entrent pas dans le cadre d'initiatives nationales. Comme plusieurs autres, le partenariat OAK a pris conscience du problème croissant mais en partie masqué que posent les agriculteurs pauvres à la tête de petites exploitations menacées par la réforme de la politique agricole commune et le vieillissement de la population. Il a créé un organisme consultatif dans le but d'améliorer les revenus familiaux en aidant les agriculteurs à développer des possibilités d'emploi complémentaire en dehors de leur exploitation, à suivre une formation pour apprendre à mieux gérer leurs ressources, à utiliser leurs droits à prestations et à rendre leurs exploitations plus efficaces.

Cette formule a été étendue par la suite à d'autres partenariats ruraux sous le nom d'Initiative en faveur des ménages de petits exploitants agricoles à faible revenu (*Low-Income Smallholder Households Initiative*), coordonnée par ADM et soutenue par trois des organisations agricoles nationales. Elle a été développée suivant une approche souple et décentralisée en vue de combler les lacunes des structures existantes d'aide aux petits exploitants, de refléter la diversité de ce

groupe cible et d'apporter des réponses locales adaptées aux différentes situations. Une évaluation extérieure effectuée récemment a conclu que cette initiative répondait à un besoin réel et qu'elle avait beaucoup accompli mais que des améliorations pouvaient lui être apportées sous la forme d'une définition plus claire de ses objectifs, d'une meilleure gestion locale, d'une intensification des échanges d'expériences entre les régions et d'un renforcement des liens avec d'autres fournisseurs d'aide (Fitzpatrick Associates, 2000).

De son côté, le partenariat de Clondalkin fait partie d'un groupe de partenariats qui a pris conscience de la gravité du problème de l'absentéisme scolaire et de l'interruption prématurée de la scolarité. De nombreux jeunes quittaient l'école en maîtrisant mal les savoirs fondamentaux et sans avoir la moindre qualification. Les écoles n'étaient pas en mesure de fournir les services d'orientation et l'aide supplémentaire nécessaires pour résoudre ces problèmes de manière satisfaisante. Le partenariat a réuni des fonds en vue d'offrir des services étendus d'information à l'intérieur et à l'extérieur des écoles dans le but de rétablir la confiance et de « remotiver » les jeunes concernés. Un réseau d'organismes publics pour l'emploi, la formation et l'éducation a été mis en place pour superviser l'initiative et mettre en commun les ressources nécessaires au suivi. Ce réseau s'est appuyé sur les efforts déjà entrepris par le partenariat pour améliorer la maîtrise des mécanismes de la lecture et de l'écriture et de l'expression orale par les élèves du primaire et élargir l'accès à l'enseignement tertiaire. Au moment de la rédaction du présent document, une certaine incertitude entourait l'avenir du financement du projet à l'expiration de sa phase initiale du fait que le ministère de l'Éducation n'était pas en mesure de le prendre en charge. La situation pourrait s'améliorer à cet égard sous l'effet du nouveau Plan de développement national et de l'inquiétude croissante suscitée, au niveau national, par la sortie prématurée du système scolaire, des études récentes ayant révélé que les jeunes qui quittent l'école sans qualification sont particulièrement vulnérables au chômage.

Les idées et les initiatives locales ainsi que les enseignements tirés de ces expériences doivent être plus largement diffusés pour justifier l'investissement dans les partenariats et influencer davantage l'élaboration des politiques nationales. Un précédent voyage d'étude organisé en Irlande par l'OCDE avait notamment conclu que les partenariats avaient beaucoup innové mais qu'il devrait exister des mécanismes plus formels permettant de généraliser les succès remportés à l'échelon local et d'incorporer les changements qu'ils suggèrent dans l'organisation fonctionnelle de l'administration centrale (OCDE, 1996a). Bien qu'il soit incontestable que des progrès restent encore à faire, surtout au niveau de l'exploitation systématique au niveau national des enseignements des expériences tentées au niveau local, la situation semble s'être quelque peu améliorée depuis. Il existe, par exemple, aujourd'hui davantage de filières par le biais

desquelles les partenariats peuvent échanger des informations entre eux, faire bénéficier de leur expérience d'autres groupes de développement local et communiquer avec les autorités centrales.

ADM, par exemple, a organisé des ateliers et des séminaires interactifs, publié des manuels et des brochures visant à définir et à diffuser les bonnes pratiques et encouragé des initiatives communes entre les partenariats. Cette organisation a aussi commencé à mettre en place des mécanismes formels permettant d'éclairer la politique gouvernementale et d'influencer les procédures des ministères et des organismes nationaux, comme le comité conjoint sur l'emploi d'intérêt local établi avec le FÁS que nous avons mentionné plus haut. ADM collabore étroitement avec les sept ministères suivants : Éducation et Science ; Sécurité sociale ; Tourisme, Sports et Loisirs ; Agriculture et Développement rural ; Entreprises, Commerce et Emploi ; Justice, Égalité et Réforme juridique et les Services du Premier ministre. L'organisation PLANET est en outre maintenant en mesure de représenter les partenariats dans les plus grandes instances participant à l'élaboration des politiques et de les informer des faits nouveaux pertinents, par le biais de notes d'information et d'ateliers. Elle offre aussi un réseau permettant des contacts et des communications régulières en vue de faciliter les échanges d'observations pratiques et l'apprentissage mutuel.

Les contacts et les échanges d'information informels entre les partenariats et au sein de chacun d'eux ont aussi augmenté sous l'effet du développement des relations. Cela a renforcé la diffusion générale des bonnes pratiques et le repérage des problèmes communs bien que ce fait ne soit guère reconnu dans les documents officiels. Enfin, des efforts ont été déployés en vue d'évaluer plus systématiquement des programmes et des projets particuliers des partenariats, comme l'avait recommandé le précédent rapport de l'OCDE sur l'Irlande. Davantage de travaux de cette nature allant plus loin que des études de cas, restent nécessaires, comme on le verra dans la prochaine section. Il faudrait disposer d'informations plus complètes et plus systématiques sur les réalisations, les effets et les résultats des partenariats, les aspects positifs et négatifs de leur action, le degré d'influence qu'ils ont exercé sur les politiques générales, la mesure dans laquelle les effets de leur action sont liés à leur structure et les divers coûts directs et de substitution du travail en partenariat.

Conclusions

L'évolution du contexte

Les partenariats ont exercé leurs activités dans le contexte favorable d'une expansion de l'emploi et d'une stabilité institutionnelle sans précédent, pendant la fin des années 90. Le climat actuel est plus instable et plus incertain. Sous

l'effet de la prospérité économique, l'attention du pays se porte non plus sur les problèmes de croissance mais sur ceux de répartition. Les problèmes socio-économiques semblent aussi avoir plus de chances d'être résolus. Le chômage a reculé et le niveau de vie des travailleurs s'est amélioré même si d'importantes disparités géographiques et sociales demeurent. En même temps que le chômage de longue durée a diminué sa composition s'est modifiée de sorte qu'un plus fort pourcentage de chômeurs se heurtent à des obstacles à l'emploi qui nécessitent une aide spécialisée et qui revêtent, par exemple, la forme d'un niveau insuffisant d'instruction élémentaire, d'un manque de structures d'accueil pour les enfants, de handicaps variés et de l'usage abusif de substances prohibées. Cela peut signifier que leur placement est plus problématique (NESF, 2000).

Parallèlement, l'apparition de tensions sur le marché du travail et d'un engorgement en certains endroits a soumis le partenariat social national à des pressions tendant à favoriser une répartition plus équitable des fruits de la prospérité et un meilleur ciblage de l'investissement et de la croissance sur les régions en difficulté. Le raidissement du marché du travail a aussi rendu possible l'intégration dans la population active de groupes inactifs et marginaux comme ceux constitués par les familles monoparentales, les femmes désirant retravailler, les handicapés et les jeunes en fin de scolarité sans qualification. Cette intégration dépend de la mise en place de services appropriés d'orientation, de formation et de soutien ainsi que de structures sociales et fiscales adéquates. La pauvreté et l'insertion sociale occupent une place nettement plus importante parmi les priorités des pouvoirs publics (Government of Ireland, 1999a et 2000).

Ces problèmes et ces possibilités suggèrent que les partenariats ont toujours un rôle à jouer même si ce n'est plus tout à fait le même. Si les partenariats ne peuvent remplacer les politiques nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, ils peuvent les compléter efficacement. Ils peuvent en effet aider les autorités nationales à cibler les collectivités défavorisées et à toucher les ménages exclus. Ils peuvent aussi apporter une solution exhaustive et coordonnée aux problèmes de zones et de groupes particuliers grâce à leur meilleure connaissance de la situation locale. Leurs politiques de l'emploi nécessitent des liens plus étroits entre les côtés de l'offre et de la demande du marché du travail et une meilleure compréhension des besoins et des contraintes des économies locales. Des questions comme celles des infrastructures et des transports doivent être abordées puisqu'elles influent sur les décisions d'implantation des employeurs et leur aptitude à recruter ainsi que sur l'accès au travail des chômeurs. Des mesures visant à favoriser la progression sur le marché du travail deviennent importantes pour empêcher l'enfermement dans des emplois peu rémunérés. La qualité des aménagements et de l'environnement au niveau local prend aussi de l'importance à mesure que l'amélioration des revenus permet une plus grande liberté dans le choix du lieu de résidence. Les problèmes ne présentant pas tous les

mêmes caractéristiques géographiques, il convient de faire preuve de discernement dans l'échelle des solutions qui leur sont apportées.

On assiste, en même temps, à d'importants changements institutionnels qui affecteront la forme et les fonctions des partenariats. La réforme de l'administration locale et l'introduction des conseils pour le développement rural et urbain en sont les exemples les plus évidents. Les partenariats ont été en partie créés pour suppléer les collectivités locales de sorte que si celles-ci sont renforcées et si elles intègrent le principe du travail en partenariat, la raison d'être des partenariats locaux doit être plus clairement définie pour éviter les risques de double emploi et de confusion. Les importants changements liés aux ressources financières accordées par l'UE à l'Irlande ont aussi modifié la situation et rendu plus incertaines les relations entre différentes organisations à différents échelons territoriaux⁶. Il ressort de tout ceci qu'il est difficile de prescrire un rôle particulier pour les partenariats sans tenir compte de ces diverses évolutions. Les fonctions qu'ils doivent remplir sont tributaires de considérations plus vastes que celles qui ont été examinées ici. Il est néanmoins évident qu'ils présentent de nombreux aspects positifs qui devraient être préservés sous une forme ou sous une autre et être exploités à l'avenir.

Points forts des partenariats locaux

Certains des points forts des partenariats tiennent à leur nature même et au fait qu'ils reposent sur le principe d'une organisation en réseau plutôt que d'une structure plus autonome :

- Leur approche axée sur la résolution pratique des problèmes et l'orientation de leur programme d'activités vers l'action et la satisfaction des besoins se sont traduites par la fourniture de nouveaux et de meilleurs services et équipements qui ont directement bénéficié à de nombreuses personnes défavorisées et à de nombreux chômeurs. Les consultations locales auxquelles ils ont procédé et leur connaissance pratique des conditions existant sur le terrain leur ont permis de déceler les lacunes dans les services existants qu'ils se sont efforcés de combler soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres organismes. Leur indépendance a souvent renforcé la qualité de leurs services et leur crédibilité aux yeux des populations locales.
- Ils ont favorisé des alliances informelles et la mise en place de réseaux intersectoriels qui ont permis d'améliorer la circulation de l'information entre les instances spécialisées et la coordination entre leurs programmes sociaux et leurs programmes en faveur de l'emploi. Ils ont réuni, au sein de groupes de travail et de sous-comités, des personnes et des organismes qui n'étaient guère en contact auparavant. Cela s'est traduit par un échange

- de connaissances et une meilleure compréhension générale ainsi que par un plus grand engagement et davantage d'allant de la part de certains.
- Ils ont permis aux collectivités et aux groupes défavorisés d'intervenir plus directement dans l'élaboration de certaines politiques et l'affectation des ressources. Ils leur ont offert une tribune pour faire connaître plus clairement et plus directement leurs besoins aux organisations spécialisées pertinentes. Ils ont aussi rendu les collectivités plus aptes à organiser des services, solliciter un financement et tirer les leçons d'expériences tentées ailleurs. Ils ont ainsi permis d'établir les fondements importants d'efforts visant à remédier à l'isolement, à l'impuissance et à l'exclusion politique dont souffrent de nombreux groupes défavorisés.
 - Ces évolutions ont introduit de nouvelles façons de penser dans le secteur public et lancé un processus susceptible de contribuer à l'avènement d'une nouvelle culture administrative plus sensible aux besoins individuels et locaux et suivant une approche plus dynamique et davantage orientée vers le développement. Les hauts fonctionnaires des ministères et des organismes gouvernementaux ont été exposés à des attitudes, des pressions et des façons de procéder qui leur étaient jusqu'alors inconnues, ce qui a permis que certains programmes nationaux soient mieux adaptés aux conditions locales.
 - Les partenariats ont répondu à l'évolution des circonstances en intégrant un grand nombre de préoccupations économiques et sociales dans le programme d'action en faveur du développement local. L'approche locale implique de prendre les gens au sérieux et de s'attaquer aux problèmes auxquels ils se heurtent dans le cadre d'une élaboration intégrée de la politique. Dans certains endroits, cela s'est traduit par l'inclusion des problèmes concernant les transports, l'environnement et le développement économique. Ces problèmes ont un effet direct sur les possibilités d'emploi local et leur accessibilité. Les partenariats ont aussi identifié de nouveaux thèmes, comme l'absentéisme et l'interruption prématurée de la scolarité, et pris des mesures à leur égard.
 - Certaines de leurs initiatives ont été novatrices et certains des enseignements tirés ont été appliqués plus largement en Irlande avec des effets bénéfiques. Les partenariats ont aussi exercé une influence au-delà des frontières nationales en raison de l'intérêt international suscité par l'expérience irlandaise. L'énergie et la créativité déployées semblent en grande partie tenir au fait que des intérêts disparates ont été réunis autour d'un programme d'action axé sur la résolution de problèmes, soumis à peu de préjugés et contraintes institutionnelles et bénéficiant d'un ensemble de ressources relativement flexible.

Ces particularités des partenariats ont incité des commentateurs locaux bien informés et des évaluateurs indépendants à recommander que leur rôle soit renforcé après l'année 2000. L'étude Goodbody conclut, par exemple, que : « Grâce à l'expérience qu'ils ont acquise, les partenariats sont maintenant très bien placés pour être en première ligne dans la fourniture d'une aide intensive aux chômeurs de longue durée » (1999). Cette conclusion reconnaît implicitement que les partenariats ont reçu de diverses organisations, au fil des années, une assistance financière, un soutien spontané et une aide en nature considérables. Les effets positifs qui en ont résulté sous la forme des moyens institutionnels et des réseaux mobilisés sont maintenant perceptibles et ne doivent pas être perdus. Le principal message qui ressort d'une étude récemment entreprise par l'influent *National Economic and Social Forum* est du même ordre : « Nous concluons que le programme de développement local a eu des effets positifs considérables et nous recommandons la poursuite de son financement dans le cadre du nouveau Plan de développement national (2000-2006) » (NESF, 1999b).

Il est assez surprenant que le Plan de développement national n'accorde pas un rôle explicite aux partenariats locaux compte tenu notamment de la place importante qu'ils occupaient dans le plan précédent. Au lieu de cela, il énumère toute une série de mesures en faveur de l'insertion sociale dont certaines visent des groupes particuliers (comme les jeunes, les femmes et les chômeurs) et d'autres, des fonctions particulières (telles que l'éducation, la garde des enfants, le développement local et la lutte contre la criminalité). Il reconnaît qu'il est important de coordonner la planification et la fourniture de ces services au niveau local mais il attribue un rôle déterminant dans ce domaine aux *County Development Boards*. Le ministre responsable du développement local a précisé, par la suite, que ce n'était pour aucune sombre raison que les partenariats n'avaient pas été expressément mentionnés dans le plan qui avait été rédigé par le ministère des Finances autour de thèmes spécifiques plutôt que de programmes ministériels (Flood, 1999). Il a indiqué que le gouvernement continuerait de soutenir les partenariats⁷ tout en laissant entendre qu'il envisageait une « contribution plus ciblée » après la création des CDB.

Cela pourrait signifier que le rôle des partenariats sera ramené à la fourniture d'une série plus restreinte de services, surtout si les CDB réussissent à remplir avec efficacité des fonctions de coordination plus étendues. En étant cantonnés dans ce rôle, les partenariats auront moins la possibilité d'influencer la politique et de réunir les différents acteurs autour d'un programme d'action souple en faveur du développement local, guidé par le souci de répondre aux besoins existants. La structure des partenariats pourra aussi se révéler inutile et même inefficace pour une prestation ciblée de services. Il se peut donc que la création des CDB ait pour effet de retirer aux partenariats les fonctions qu'ils assument actuellement sur le plan stratégique et de la constitution de réseaux, au prix d'une perte de dynamisme et de savoir-faire. Les CDB réussiront peut-être à mieux

coordonner les organismes publics étant donné leur position institutionnelle mais cela pourra se faire au détriment de la participation locale.

L'accord national conclu récemment entre les partenaires sociaux a soutenu l'objectif du développement local dans les zones urbaines et rurales défavorisées sur la base du système de partenariat (Government of Ireland, 2000). Il n'a pas expressément mentionné les partenariats locaux existants alors qu'il a approuvé le rôle stratégique des CDB. Le Livre blanc sur les zones rurales intitulé : *Ensuring the Future* a aussi souscrit au rôle confié aux CDB, ce qui confirme l'importance qui leur est maintenant accordée.

Points faibles des partenariats locaux

Les partenariats présentent naturellement aussi des points faibles qui doivent être mentionnés dans tout bilan objectif. Ceux-ci tiennent, pour une part, à des contraintes extérieures et des problèmes structurels et, pour une autre, à l'organisation ou à l'approche interne des partenariats et sont partiellement imputables dans ce cas à leur nouveauté relative et au manque d'expérience. Il est inévitable que les partenariats se soient développés de façon inégale sous l'effet de leurs dynamiques internes cruciales et de la diversité des expériences des différents partenaires et des collectivités locales.

- Ils exercent un contrôle direct sur un nombre assez limité de ressources, bien inférieur à celui exercé par n'importe quel organisme public. Pour favoriser des changements importants dans leur zone géographique, ils doivent s'efforcer davantage d'utiliser leurs réseaux pour mobiliser de plus larges ressources et introduire une plus grande souplesse dans les programmes généraux. Leurs propres ressources et tous les fonds « spéciaux » dont ils peuvent bénéficier auront probablement un plus grand impact si d'autres organisations sont encouragées à participer davantage. L'activité des partenariats ne devrait pas être axée sur l'utilisation des ressources financières de base chaque fois qu'un problème ou qu'une question se pose. La façon la plus efficace d'utiliser ces ressources est de les employer pour mettre à l'essai certaines idées pratiques qui, une fois adoptées, devront être financées de façon plus permanente par d'autres organisations. Les principaux partenaires doivent être constamment encouragés à répondre aux programmes d'action des partenariats, à examiner les solutions qui doivent être apportées aux nouveaux problèmes et à utiliser leurs ressources en conséquence. L'administration centrale pourrait, à cet égard, donner une impulsion plus forte, ce qui pourrait contribuer à réduire les disparités observées d'une zone à l'autre et d'un ministère à l'autre dans la généralisation de certaines dispositions. Les hauts responsables ne sont peut-être pas conscients des effets positifs qui peuvent résulter d'une plus

étroite coopération avec les partenaires locaux et qui peuvent, par exemple, revêtir la forme d'une meilleure adaptation des mesures aux situations locales et d'une plus grande efficacité dans la prestation des services.

- Nombre des partenariats n'ont pas adopté une approche particulièrement stratégique. Ils ont été soumis, sur le plan opérationnel, à de fortes pressions dues notamment à la nécessité de réunir des organisations et des personnes disparates venant de milieux différents ; d'avancer à petits pas pour établir la confiance, le savoir-faire et la crédibilité, et de donner l'impression de répondre par des initiatives spécifiques aux nouveaux problèmes et possibilités. Cela les a peut-être encouragés à privilégier la prestation directe de services, ce qui s'est traduit par toute une série de projets peu liés entre eux. Les partenariats pourraient s'efforcer davantage d'analyser les conditions générales de la zone qu'ils couvrent, d'élaborer une stratégie commune pour son avenir et de persuader les organismes plus puissants de répondre aux priorités du développement sur une plus grande échelle et plus durablement qu'ils ne peuvent eux-mêmes le faire. Les rapports entre la prestation directe de services et l'élaboration de la stratégie générale sont une question d'équilibre et ces deux processus sont en définitive importants.
- Les programmes d'action de certains partenariats ont peut-être été plus étroits qu'il l'aurait fallu. Ils ont davantage contribué à promouvoir des projets sociaux et des initiatives orientées vers des personnes que des améliorations physiques et le développement économique. Leurs liens avec les employeurs, les promoteurs immobiliers, les financiers et le secteur privé ont, de ce fait, été plus faibles que ceux entretenus avec le secteur associatif et les organismes du secteur public. Un vaste programme d'action est indispensable dans les zones économiquement faibles et disposant de très peu d'institutions capables de promouvoir le développement, comme certaines zones rurales. Ces zones doivent, et devront, relever des défis considérables en raison du recul attendu de l'activité agricole. Si des programmes de formation et d'accès à l'emploi sont mis en œuvre en l'absence de mesures visant à stimuler la demande de travail ils risquent de n'avoir qu'un effet de « brassage » et de déplacer du marché de l'emploi d'autres personnes vulnérables. Une largeur de vue est aussi importante dans les zones urbaines où les obstacles à l'emploi ne se limitent pas au manque de compétences et de motivation mais incluent aussi la faiblesse des réseaux de transport, les discriminations exercées par les employeurs et le manque de structures d'accueil pour les enfants. Si l'on améliore les compétences individuelles sans améliorer la qualité de l'environnement, ceux qui obtiennent un emploi et voient leurs revenus augmenter peuvent simplement décider d'aller s'installer ailleurs. Les politiques à l'égard des

personnes et des lieux doivent être menées parallèlement, suivant des modalités propres aux circonstances locales. Il est important de s'attaquer aux causes profondes du chômage et du dénuement et de ne pas se contenter de traiter les symptômes. Une action nationale en faveur des infrastructures, de la réglementation du développement et de la réforme de la protection sociale peut être nécessaire aux côtés de mesures locales ciblées.

- Le risque existe que les précieuses expériences et connaissances accumulées par les partenariats ainsi que la confiance qu'ils ont su susciter soient gaspillées parce qu'elles restent confinées aux personnes concernées et ne sont pas intégrées dans des politiques et des procédures institutionnelles. Malgré les récentes améliorations apportées à la coordination et à l'établissement de réseaux, il existe encore trop peu de mécanismes permettant de faire connaître et de généraliser plus systématiquement aux niveaux local et national les enseignements tirés de cette expérience. Les systèmes actuels d'observation sont plus utiles pour la communication des informations de base que pour celle des données qui permettrait aux responsables de déterminer ce qui se passe, le pourquoi et le comment de la situation et le niveau d'efficacité déployé. Les efforts entrepris par le groupe d'étude récemment créé, qui réunit des représentants d'ADM, des partenariats et du secteur associatif, en vue de rendre le système actuel plus utile à la fois à la gestion au niveau local et à l'analyse stratégique au niveau national doivent être encouragés. Les mécanismes éventuellement mis en place à l'avenir pour exploiter les données d'expérience ne devront pas indûment compromettre la flexibilité et la diversité relatives des partenariats par une trop grande centralisation. Ils devraient toutefois chercher à réduire certaines des disparités observées dans les résultats obtenus dans l'ensemble du réseau en diffusant les enseignements tirés des bonnes pratiques mises en œuvre dans le cadre des expériences les plus réussies. Ils pourraient aussi aider à ce que le mérite des partenariats soit davantage reconnu pour les succès remportés et à faire passer aux autorités nationales des messages convaincants sur les avantages de la flexibilité locale, d'une administration réceptive et d'une utilisation intégrée des ressources.

Aspects à prendre en considération

Les commentaires qui précèdent suggèrent que des améliorations peuvent être apportées dans plusieurs domaines. La plupart des aspects à prendre en considération s'appliquent aussi bien aux CDB qu'aux autres structures locales qui pourraient à l'avenir fonctionner suivant les mêmes principes que les partenariats et contribuer à la promotion du développement.

- La mobilisation des ressources générales et l'intégration des enseignements tirés de l'expérience des partenariats dans les politiques des principales organisations spécialisées ne peut se faire sans l'appui plus net des instances supérieures (c'est-à-dire au niveau national) et la participation des fonctionnaires et des organisations au niveau local. Bien qu'ils aient un rôle à jouer dans l'obtention de l'appui des organismes gouvernementaux, les partenariats ne peuvent assumer seuls la responsabilité de la prise en compte des expériences locales.

Un renforcement, par chaque ministère, des indications, des ressources et des mécanismes de retour d'informations mis à la disposition de ses représentants auprès des partenariats améliorerait l'approche actuelle qui donne l'impression de volontarisme. Une participation plus complète des pouvoirs publics renforcerait aussi la responsabilité des partenariats envers eux. Les représentants officiels devraient, dans certains cas, bénéficier de pouvoirs plus étendus ou être remplacés par des agents plus élevés en grade ou plus intéressés. Il faudrait aussi élaborer, au niveau central, des procédures communes pour résoudre les difficultés locales et augmenter la latitude d'action au niveau local au sein des ministères.

Les processus budgétaires et d'élaboration des politiques au sein des pouvoirs publics devraient être revus dans le but de faciliter une plus grande décentralisation, d'augmenter le soutien accordé aux nouvelles idées et de généraliser les enseignements tirés au niveau local. L'insertion sociale étant maintenant une priorité nationale, il y a beaucoup à apprendre dans ce domaine de l'expérience pratique des partenariats.

- La création de nouvelles institutions aux niveaux des collectivités locales, des comtés et des régions – comme les CDB et les assemblés régionales (RA) – et la réforme d'institutions plus anciennes – comme les administrations locales – rendent nécessaire de préciser davantage le modèle de base de la gouvernance en Irlande. Une certaine ambiguïté entoure notamment l'importance relative des autorités locales élues et des partenariats locaux globaux ainsi que les rapports entre eux.

Il est aussi important de mieux délimiter les responsabilités des différents organismes. Cela permettrait de tenir compte du fait que certaines fonctions doivent être exercées à certains échelons territoriaux et pas à d'autres et par certains types d'organisation et pas par d'autres et que certains problèmes doivent être résolus localement et d'autres pas. Le résultat obtenu et la solution adoptée pourraient varier d'une zone à l'autre en fonction des aptitudes de chaque organisation et de la structure géographique de la zone concernée.

Les liens entre les organisations doivent aussi être renforcés pour assurer la cohérence et éviter les chevauchements. Une certaine rationalisation des efforts peut se justifier dans les zones où l'on observe des doubles emplois. Le principe d'une planification conjointe pourrait favoriser une attitude ouverte à l'égard d'autres points de vue et limiter les rivalités.

A Dublin, les CDB et les RA ont la possibilité de lier les stratégies de développement local ciblées des partenariats aux stratégies urbaines et régionales de plus vaste portée. Cette division entre les stratégies locales (mises en œuvre par les partenariats) et les stratégies des comtés (mises en œuvre par les CDB) peut être utilement appliquée ailleurs aussi.

Il est important de maintenir et de développer le rôle joué par les partenariats dans la constitution de réseaux, la défense de causes et l'innovation même si cela gêne d'autres organisations et peut leur poser des problèmes. Si les CDB et les RA s'approprient les responsabilités relativement étendues des partenariats en leur laissant uniquement celle de fournir un nombre limité de services, les membres du public et d'autres partenaires importants risquent, par manque d'intérêt, de se retirer des partenariats, ce qui serait préjudiciable à leur crédibilité et à leur efficacité.

- Ce n'est pas parce que leur programme d'action est vaste que les partenariats doivent être directement impliqués dans de complexes modalités d'application. Grâce à leur expérience et à leurs réseaux, ils peuvent notamment contribuer à faire prendre davantage conscience des obstacles à l'insertion, attirer l'attention sur les aspects que les organismes spécialisés négligent (égalité d'accès aux services, par exemple), favoriser une utilisation intégrée et plus efficace des ressources (pour assurer, par exemple, une approche personnalisée de qualité), soutenir le développement d'organisations locales et éclairer les politiques générales.

Il n'a pas été fait une distinction assez nette entre les questions que les partenariats ont intérêt à considérer et celles pour lesquelles ils doivent agir eux-mêmes directement. Parmi les premières figurent les efforts visant à mobiliser les ressources des différents partenaires et d'autres organisations.

« Largeur de vues et action bien ciblée » pourrait être une maxime appropriée pour les partenariats afin qu'ils restent des organisations assez serrées et qu'ils ne fassent pas double emploi avec d'autres structures. Cela implique aussi que les ministères et les autres organismes se montrent davantage disposés à décentraliser la prise de décision, consulter systématiquement les partenariats et élaborer conjointement les politiques. Les partenariats pourraient se voir attribuer, par d'autres organisations, un rôle consultatif formel dans la planification stratégique et l'établissement des budgets.

- Les leçons de l'expérience des partenariats doivent être mieux comprises aux niveaux local et national. Il faut pour cela avoir une idée plus claire de ce qui a, et de ce qui n'a pas marché, des projets qui peuvent être approfondis et plus largement appliqués, de la contribution des partenariats, et des questions de fond que soulèvent au niveau national l'expérience locale (telles que les contraintes qui pèsent sur la généralisation des bonnes pratiques). Cette meilleure compréhension de la situation ne pourra être obtenue qu'à l'aide des données qualitatives et quantitatives fournies par des analyses et des évaluations.

Une plus grande attention pourrait être accordée à la formation et à la valorisation du personnel en faisant appel, le cas échéant, à des techniques comme l'enseignement à distance à côté de méthodes plus informelles telles que le « tutorat » et les échanges de personnel entre les organisations participant aux partenariats et entre les partenariats eux-mêmes. Une plus étroite collaboration avec les collègues et les universités locaux pourrait favoriser la formation, l'évaluation et la recherche d'avantages réciproques.

Des travaux de recherche plus systématiques pourraient être entrepris sur les marchés locaux du travail pour comprendre leur fonctionnement, cerner les obstacles à l'emploi et à l'avancement dans chaque secteur et définir les façons dont les partenariats pourraient le plus utilement intervenir. Cela est particulièrement important du fait que les conditions du marché du travail se sont modifiées au cours des dernières années et qu'il sera difficile d'égaliser à l'avenir les résultats obtenus dans le passé. Les partenariats devront aussi disposer de meilleures informations sur le marché local du travail (nombre, flux et caractéristiques personnelles des chômeurs, par exemple) pour suivre l'évolution de la situation et éclairer leurs politiques.

L'extension des responsabilités des partenariats à d'autres aspects de l'exclusion sociale devrait aller de pair avec l'entreprise de travaux du même ordre sur la pauvreté et le dénuement. Ceux-ci pourraient notamment chercher à déterminer si ces problèmes sont influencés par la taille des quartiers, des ménages et des groupes sociaux et dans quelle mesure ils nécessitent des mesures ciblées sur des zones ou des groupes spécifiques ou, plus largement, sur les collectivités concernées. Il peut aussi y avoir intérêt à analyser davantage les effets des initiatives prises dans le domaine de l'éducation sur les possibilités individuelles et les pratiques institutionnelles.

Étant donné l'importance fondamentale de l'articulation de leur organisation pour le succès des partenariats, une plus grande attention devrait aussi être accordée au concept d'« évaluation du déroulement des projets ». Cela devrait inclure un plus large recours aux techniques

d'autoévaluation par chaque partenariat en vue de déterminer les avantages et les coûts supplémentaires du travail en partenariat, les façons dont les procédures pourraient être enrichies ou simplifiées et les besoins futurs de formation des membres.

ADM et PLANET continuent d'avoir un rôle très important à jouer dans tous ces domaines surtout en facilitant la mise en commun des expériences et en tirant les enseignements pour éclairer de plus larges discussions sur les actions à mener. Les partenariats pourraient eux-mêmes s'efforcer davantage d'analyser, de décrire et même de faire valoir plus systématiquement leurs réalisations.

- L'expérience de la participation des partenaires sociaux au niveau local est variable et pourrait être renforcée dans certains domaines surtout en ce qui concerne la participation du secteur des entreprises et des syndicats. Sinon, il faudra peut être repenser le modèle tripartite des partenariats locaux (secteur public, population locale et autres partenaires sociaux).

Les partenariats doivent apprendre à mieux connaître les besoins des employeurs, des promoteurs, des travailleurs, etc. s'ils veulent s'attaquer plus sérieusement aux problèmes économiques. Il devient, par exemple, de plus en plus important d'assurer l'adéquation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre du fait que le chômage diminue et cela exige des mesures visant des obstacles particuliers à l'emploi et des services d'information efficaces. Les employeurs pourraient aider à localiser les vacances d'emploi qui s'annoncent et aider à concevoir des programmes de formation et d'éducation appropriés pour développer les activités professionnelles.

Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer au niveau national en organisant leurs propres structures locales et régionales pour faciliter les liens avec les partenariats. Pour cela, ils doivent avoir une politique plus explicite à l'égard du développement local et notamment laisser le temps à leurs représentants de contribuer au travail des partenariats et reconnaître l'engagement nécessaire à cet effet. C'est dans leur intérêt, compte tenu des difficultés croissantes de recrutement qui se posent sur un marché du travail plus tendu.

Les partenariats devraient aussi s'efforcer davantage de faire participer à leurs délibérations les principaux employeurs locaux, les autorités responsables des transports publics et les fournisseurs des infrastructures. Cela favoriserait un dialogue constructif et contribuerait à modifier les mauvaises opinions en améliorant, par exemple, l'idée que les employeurs se font des chômeurs de longue durée et d'autres groupes défavorisés.

Notes

1. Parmi les autres facteurs qui ont joué figurent les dévaluations de 1986 et 1993, les faibles taux d'imposition appliqués aux investisseurs étrangers, la faiblesse des taux d'intérêt et l'accroissement de la population active.
2. 1 IR£ = 1.27 euro (1 euro = 0.788 IR£).
3. Ce terme désigne un groupe ethnique irlandais nomade. Les « *Travellers* » irlandais ont une identité, une culture et une histoire distinctes bien qu'ils soient aussi Irlandais que la majorité de la population. On estime qu'ils sont environ 30 000 à vivre dans la République d'Irlande.
4. Les conseils des comtés pour les entreprises (CEB) soutiennent généralement d'autres groupes, ce qui limite les doubles emplois.
5. Les 9 pour cent restants correspondent à ceux qui n'ont pas encore eu leur premier entretien ou qui entrent dans la catégorie « inconnu » ou « autre ».
6. Ces changements incluent l'introduction d'un nouveau plan national pour la période 2000-2006, la régionalisation d'aspects cruciaux de sa mise en œuvre, y compris la création d'assemblées régionales chargées de superviser l'élaboration des politiques et l'affectation des ressources au niveau local, la réduction des régions couvertes par l'Objectif 1 dans le cadre du financement communautaire du sud et de l'est du pays, et la réforme plus générale de la Politique agricole commune qui aura d'importantes répercussions sur les zones rurales.
7. Cette indication a été ultérieurement confirmée : le financement des partenariats est assuré jusqu'en 2006 par le biais du nouveau programme.

Chapitre 7

Combattre le chômage et l'exclusion sociale par le partenariat en Finlande

*par Micheál Ó Cinnéide,
National University of Ireland, Galway*

Emploi, gouvernance et partenariats

La Finlande est un pays industrialisé du nord de l'Europe qui compte 5.2 millions d'habitants. D'une superficie de 338 000 km², la Finlande s'étend des régions sauvages, rudes et faiblement peuplées de l'arctique, jusqu'à une zone relativement tempérée et fertile au Sud, où habite la majorité de la population. Près de 70 pour cent du pays est couvert de forêts, auquel il faut encore ajouter 10 pour cent de lacs et de rivières. De fait, les forêts ont jadis donné naissance à une importante industrie de transformation du bois d'où découle en grande partie la prospérité du pays. De nos jours, les forêts sont encore la principale source de matière première de la Finlande.

Toutefois, au cours des années 1990, les industries de haute technologie sont devenues l'une des principales industries de transformation et le téléphone portable vient actuellement en tête des produits exportés par la Finlande (voir le tableau 4 sur les exportations par groupe de produits). La Finlande est également très en avance dans l'utilisation des technologies de l'information. C'est le pays du monde où l'on compte le plus de téléphones portables par habitant (60 %) et le taux de raccordements Internet par habitant est également l'un des plus élevés du monde. Le travail des métaux et l'ingénierie sont également bien implantés en Finlande.

La Finlande n'est devenue indépendante de la Russie qu'en 1917 ; elle a dû céder de vastes territoires à l'Union soviétique et lui verser d'énormes compensations à la suite de sa défaite dans la Seconde guerre mondiale, mais cela ne l'a pas empêchée de devenir, dès la fin des années 1980, l'une des économies les plus florissantes de l'OCDE, atteignant presque le plein emploi et pouvant justifier d'un revenu par habitant supérieur à la moyenne européenne.

Tableau 4. Exportations par groupes de produits, Finlande, 1998

Exportations par secteur industriel	%
Matériel électrique	27.9
Pâte à papier, papier et produits en papier	23.2
Machines et matériel	10.4
Métaux de base et ouvrages en métaux	8.7
Bois et produits du bois	6.2
Matériel de transport	6.2
Chimie et produits chimiques	56.0
Autres	11.8

Source : Statistics Finland.

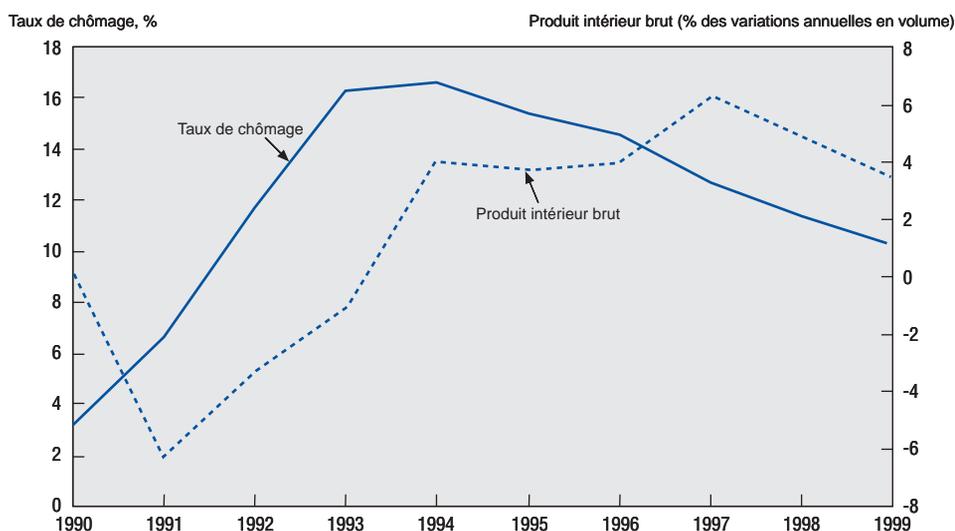
Toutefois, au début des années 1990, l'économie finlandaise est entrée dans une profonde récession en raison *a)* de la chute des exportations consécutive à l'abrogation des accords commerciaux avec l'Union soviétique, en vigueur de longue date, *b)* d'un surendettement des entreprises aussi bien que des ménages, à la suite de la déréglementation financière intervenue lors de la période de forte croissance, et *c)* de la chute des cours mondiaux de la pâte à papier et du bois (OCDE, 1996c). L'économie finlandaise a amorcé une reprise au cours des dernières années et parmi les pays membres de l'Union européenne, elle se situe au deuxième rang, après l'Irlande, pour la croissance annuelle de son produit intérieur brut. Cependant, chômage et dette publique posent encore de gros problèmes en Finlande.

Par rapport à la plupart des pays de l'OCDE, la société finlandaise est très homogène, sans groupes ethniques minoritaires véritablement importants. Il y a deux langues officielles : le finnois, parlé par 94 pour cent de la population, et le suédois qui est utilisé par les autres 6 pour cent.

L'emploi

Lors de la récession du début des années 1990, la demande de main-d'œuvre a fortement baissé, entraînant une augmentation considérable du chômage. Alors qu'en 1990 la Finlande était pratiquement en situation de plein emploi, le taux de chômage officiel, calculé selon les critères de l'OIT et de l'UE, s'est mis à augmenter et, dès 1994, il atteignait un niveau record de 16.6 pour cent (figure 2). A cette date, l'économie finlandaise a commencé à se redresser et depuis lors, elle enregistre une forte croissance. Après environ un an, voir davantage, le chômage a commencé à reculer avec la reprise de l'activité économique, tant et si bien qu'en 1999, il ne concernait plus que 10 pour cent de la population active, un taux tout à fait comparable à la moyenne de l'ensemble de l'Union européenne. En termes absolus, ce phénomène concernait 261 000 personnes.

Figure 2. Tendances de l'économie et de l'emploi en Finlande, 1990-1999



Source : Statistics Finland.

En Finlande, le ministère du Travail utilise deux systèmes différents pour mesurer le chômage. La définition de l'OIT est utilisée dans le contexte international et elle sert à déterminer le taux de chômage officiel dans le contexte national. Le taux est calculé sur la base d'enquêtes par sondages, effectuées tous les mois, dont les résultats sont comptabilisés par Statistics Finland. L'autre système utilise les statistiques du ministère du Travail. Sur cette base, le nombre total des chômeurs, à la fin 1999, s'élevait à environ 350 000 personnes, soit un taux de chômage d'environ 14 pour cent, alors que ces chiffres étaient respectivement de 261 000 personnes et de 10 pour cent selon la méthode de calcul officielle. Cette dernière méthode (celle de l'OIT) a été utilisée dans le présent rapport pour calculer le chômage au niveau local car il n'existe pas de statistiques officielles correspondant à une aussi petite échelle géographique.

Le chômage de longue durée qui correspond, d'après la définition officielle, à une période de chômage supérieure à un an, était pratiquement inexistant en Finlande au début des années 1990. Par la suite, ce type de chômage s'est accru rapidement et vers le milieu de la décennie, il touchait 30 pour cent de tous les chômeurs. Depuis lors, ce phénomène a quelque peu décliné, en termes absolus et en pourcentage du chômage total. Ce déclin va de pair avec la baisse générale

du chômage à laquelle on a pu assister avec la reprise de l'économie. Cela étant, le chômage de longue durée concernait encore 26 pour cent de l'ensemble des chômeurs à la fin du siècle dernier. Des mesures actives sur le marché du travail, notamment des programmes de formation et des programmes à court terme d'aide à l'emploi, ont permis de réduire considérablement le niveau global du chômage ainsi que le taux du chômage de longue durée. A la fin des années 1990, ces mesures concernaient plus de 100 000 personnes. On trouvera au tableau 5 le détail de ces mesures ainsi que les variations enregistrées au cours de l'année écoulée.

Même avant l'apparition de la récente récession, il existait déjà en Finlande de grandes disparités régionales sur le plan du chômage. Traditionnellement, les régions du Nord et de l'Est connaissent les taux de chômage les plus élevés en raison des ajustements structurels dans l'agriculture et la sylviculture, mais également parce que ces zones reculées éprouvent des difficultés à attirer les investissements. Le faible taux de chômage auquel on assiste dans les zones urbaines du sud est imputable à l'industrialisation et à l'essor du secteur des services.

Toutefois, un grand nombre d'industries traditionnelles ont été durement frappées par la récente récession et la réduction des dépenses publiques a entraîné un déclin de l'emploi dans le secteur des services. Cela a entraîné l'apparition, vers le milieu des années 1990, d'un taux de chômage à deux chiffres, même dans les régions les plus prospères du pays. Le taux de chômage dans le sud de la Finlande est maintenant tombé à près de la moitié du taux national, mais des poches de résistance persistent dans beaucoup de grands centres urbains de la région. Le déséquilibre régional, caractéristique du marché de

Tableau 5. Variations du nombre de personnes bénéficiant d'une aide à l'emploi et de mesures connexes, Finlande, 1999-2000

Aides à l'emploi	Février 1999	Février 2000	Variations (en termes absolus)	Variations (%)
Embauches dans le secteur public	5 952	3 402	-2 550	-42.8
Embauches dans les municipalités	19 386	16 041	-3 345	-17.3
Embauches dans le secteur privé	28 999	23 990	-5 009	-17.3
Total des mesures liées aux salaires	54 337	43 433	-10 904	-20.1
Formation professionnelle	40 540	37 092	-3 448	-8.5
Stagiaires bénéficiant d'une aide à l'emploi	11 751	11 213	-538	-4.6
Postes en alternance	4 091	4 756	665	16.3
Grand total	110 719	96 494	14 225	-12.8

Source : Ministère du Travail, Finlande.

l'emploi en Finlande, a alimenté un important flux migratoire net à destination générale des régions du sud.

Dans la tradition du modèle nordique de l'État protecteur, la Finlande offre une gamme très complète d'allocations – chômage, ce qui permet d'assurer la subsistance des chômeurs. Tout chômeur non inscrit à une caisse de chômage peut bénéficier d'une indemnité de base. Les personnes affiliées à des caisses de chômage bénéficient d'une indemnité liée au salaire lorsqu'elles remplissent les conditions requises. Ces allocations chômage sont versées pour une durée maximale de 500 jours. Les chômeurs qui sont à la recherche d'un emploi ou qui bénéficient de mesures du marché du travail peuvent prétendre à des allocations de soutien. Les subventions à l'emploi qui permettent de couvrir les coûts salariaux des employeurs ou qui permettent aux demandeurs d'emploi de bénéficier d'un revenu garanti pendant une formation pratique ou dans les premiers temps d'un travail indépendant, peuvent se combiner avec d'autres mesures du marché du travail. Ces mesures ont pour objet d'aider les gens à accéder pour la première fois au marché du travail, de favoriser le retour à la vie active des chômeurs de longue durée, et d'empêcher que les chômeurs ne soient pas exclus du marché du travail (Räsänen & Skog, 1998).

Au début des années 1990, la Finlande a eu recours à une combinaison de mesures actives et passives du marché du travail pour contrer les effets de la récession. Cependant, dans une conjoncture de sous-emploi de la main-d'œuvre, la politique du marché du travail a surtout consisté en un système d'assistance sociale permettant aux chômeurs de disposer d'un revenu minimal. Lorsque la demande de main-d'œuvre a amorcé une reprise, vers le milieu des années 1990, les autorités finlandaises ont eu de plus en plus souvent recours à des mesures actives du marché du travail, mais celles-ci n'ont pas suivi le rythme de la croissance économique et il a donc fallu réformer complètement la politique du marché du travail à la fin des années 1990. Cette démarche a été facilitée par l'existence d'un système de coopération tripartite très poussé entre les pouvoirs publics, les employeurs et les syndicats. En Finlande, les syndicats occupent une position très forte, puisque 90 pour cent de tous les employés sont syndiqués et qu'un système bien établi de négociations leur permet d'exercer une influence considérable sur les politiques liées à l'emploi.

Au milieu des années 1990, la politique du marché du travail en Finlande s'est trouvée confrontée aux défis suivants :

1. la conjonction d'un niveau de chômage élevé et d'une pénurie croissante de qualifications ont fait obstacle à la croissance économique ;
2. la structure de plus en plus complexe du chômage, et notamment la persistance d'un grand nombre de chômeurs de longue durée dont beaucoup

- commençaient à vieillir et ne possédaient pas les qualifications requises, qui se traduisent généralement un faible potentiel d'employabilité ;
3. les disparités régionales et locales, tant sur le plan de la croissance de l'emploi que du chômage, n'ont fait que s'accroître au fur et à mesure que les industries traditionnelles se contractaient et que de nouvelles possibilités d'emploi se créaient, dans des domaines spécifiques, géographiquement concentrés dans les régions favorisées, particulièrement dans la région du grand Helsinki ;
 4. le vieillissement de la population active qui fait que celle-ci a de plus en plus de difficultés à satisfaire les besoins changeant de l'entreprise, parce qu'il n'y a pas eu d'investissements suffisants dans le domaine de la formation continue, d'où une tendance à la retraite anticipée ;
 5. les restrictions auxquelles sont soumises les dépenses publiques tant que toutes les mesures du marché du travail ne font pas preuve d'une efficacité accrue.

Ces défis ont été relevés dans le cadre du Plan national d'action pour l'emploi qui a été lancé en 1998 (ministère du Travail, 1998). Les réformes du marché du travail qui ont été introduites dans le cadre de cette initiative ont eu pour objet d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et d'éviter que certains groupes ne soient exclus du marché du travail. A cette fin, services et mesures actives ont ciblé les groupes à hauts risques, notamment les jeunes sans qualifications. Pour atteindre ces objectifs, les autorités ont privilégié cinq pistes principales :

1. Amélioration des services offerts aux demandeurs d'emploi individuels, notamment entretiens à échéance fixe, bilan de compétences, formation à la recherche d'un emploi, etc.
2. Passage des mesures de soutien passives à un mode plus actif, notamment en transférant à un employeur les sommes normalement versées à un chômeur au titre de l'allocation de soutien.
3. Réforme des mesures actives du marché du travail, par exemple en améliorant la qualité des programmes de formation afin que les qualifications des stagiaires soient plus conformes à l'attente des employeurs.
4. Favoriser le recrutement, par exemple en exigeant des entreprises qu'elles offrent une formation aux employés qui occupent des postes donnant lieu à des subventions.
5. Définition des droits et des devoirs des demandeurs d'emploi, pour permettre de clarifier les rapports entre les services de l'emploi et les chômeurs en quête d'emploi.

D'après les premières évaluations dont on dispose sur les effets de ces réformes, il semblerait que de façon générale, la mise en œuvre des réformes ait produit de bons résultats. Les rapports entre demandeurs d'emploi et agences pour l'emploi donnent lieu à une prestation de service rationalisée de façon systématique qui est tournée vers le marché du travail ouvert. Le bilan économique de la réforme est positif puisque malgré certaines coupes dans les programmes actifs, le nombre de personnes ayant trouvé un emploi sur le marché ouvert a néanmoins augmenté. Le nombre de nouveaux chômeurs de longue durée a considérablement diminué. Le bilan, sur le marché du travail, ne peut pas encore être évalué avec précision à ce stade, mais les réformes, dans l'ensemble, semblent marquer une avancée considérable dans la bonne direction (Raisanen *et al.*, 1999).

Gouvernance au niveau local et régional

Il est impossible de comprendre l'évolution et la structure des partenariats finlandais si l'on ne connaît pas le système finlandais de gouvernance au niveau local et régional. Il y a en Finlande 452 autorités locales d'importance très différentes puisqu'elles comportent aussi bien Helsinki dont la population est de 500 000 habitants, que des petites municipalités, situées sur des îles éloignées de la côte, dont la population n'atteint pas 200 habitants. Les autorités locales finlandaises ont de vastes responsabilités et jouissent d'une grande autonomie. Elles ont la responsabilité première de services publics tels que l'éducation, l'assistance sociale, la santé, l'environnement et l'infrastructure physique. Leur financement provient d'impôts qu'elles ont autorité à percevoir localement, de subventions des pouvoirs publics, de diverses redevances et du produit de ventes. Les autorités municipales emploient 420 000 personnes, soit une personne active sur cinq en Finlande.

Les conseils régionaux ont la responsabilité statutaire de la planification et du développement régional. Ils réunissent différentes autorités municipales qui appliquent des principes d'autonomie locale. L'assemblée est la plus haute autorité du conseil régional en matière de prise de décisions. Elle est composée des représentants élus des conseils des municipalités membres qui occupent ces fonctions pendant quatre ans, période correspondant au laps de temps entre deux élections locales. Le nombre de représentants élus et leurs droits de vote sont déterminés par la Charte du conseil régional et reflètent la taille de la population. Chacun des 19 conseils régionaux dispose d'un conseil exécutif et d'un conseil administratif dont les membres sont élus par l'assemblée en fonction des résultats obtenus par chaque parti, garantissant ainsi la représentativité politique de la région au sein de ces organismes.

Les conseils régionaux sont donc des organisations politiques relevant du secteur public et ils sont formés sur la base d'une démocratie représentative.

Leur tâche principale consiste à préparer des stratégies de développement régional qui servent de référence aux politiques du marché du travail et aux programmes de développement sectoriels. Les conseils préparent plans et programmes en consultation avec les autorités nationales et locales ainsi qu'avec les milieux d'affaires et les organisations qui exercent des activités dans leurs régions. Les conseils régionaux conduisent le travail de développement régional en concluant des accords avec l'État, le monde des affaires et les organisations non gouvernementales. Ainsi, la politique régionale est-elle mise en œuvre de différentes manières dans différentes régions du pays et l'activité est-elle adaptée aux besoins et aux atouts. Les conseils régionaux traitent également de questions internationales liées à leur travail. Depuis que la Finlande est devenue membre de l'UE en 1995, les conseils ont été associés à l'élaboration des programmes appelés à bénéficier du soutien des Fonds structurels de l'UE dans la mesure où ces programmes concernent leur région, mais ils n'ont pas exercé de droit de regard sur les subventions accordées au titre du Fonds social européen dont la responsabilité incombe au ministère du Travail.

Les autorités locales et régionales sont d'autant plus fortes qu'en Finlande, les autorités centrales ont recours à un système administratif décentralisé pour la prestation de leurs services. Le service public de l'emploi, qui fonctionne sous l'égide du ministère du Travail est d'un intérêt tout particulier dans le cadre de la présente étude car il joue un rôle de figure de proue en matière de décentralisation.

Issu des récentes réformes du marché du travail ci-dessus mentionnées, ce service est assuré par 178 agences locales pour l'emploi dont les actions sont coordonnées, au niveau régional, par 15 Centres pour l'emploi et le développement économique. Ces Centres ont été créés en regroupant en une seule entité les bureaux administratifs régionaux du ministère du Travail, du ministère du Commerce et de l'Industrie, et du ministère de l'Agriculture et des Forêts. Les grandes lignes de la stratégie pour l'emploi et des mesures qui s'y rapportent sont décidées au niveau central, mais ces centres disposent juridiquement de pouvoirs discrétionnaires considérables et ils sont bien placés pour offrir de façon coordonnée toute une gamme de services à l'appui des initiatives économiques et des initiatives en faveur de l'emploi. Un système de gestion en fonction des résultats est en place. Il prévoit une série de négociations annuelles entre le ministère du Travail et le département de l'emploi de chaque Centre pour l'emploi et le développement économique, négociations qui aboutissent à des accords sur les résultats à obtenir et sur le financement qui doit y être associé. A leur tour, ces départements appliquent le même système de gestion en fonction des résultats dans leurs rapports avec les agences locales pour l'emploi. De cette manière, les agences locales pour l'emploi disposent également d'une certaine souplesse dans la prestation de leurs services aux usagers, même si cela provo-

que un certain mécontentement chez des acteurs-clés de certaines zones locales, jaloux des pouvoirs discrétionnaires accordés aux centres régionaux et locaux.

Évolution des partenariats locaux

L'idée de partenariats locaux dans le domaine de l'emploi a trouvé prise en Finlande au milieu des années 1990, en raison de plusieurs facteurs étroitement liés. Il s'agit notamment de la récession économique et de la crise de l'emploi à laquelle elle a donné lieu dans l'ensemble du pays ; des nouvelles mesures adoptées localement dans d'autres pays, en particulier en Irlande, et qui ont semblé concluantes ; des soutiens apportés par la Commission européenne aux initiatives locales en faveur de l'emploi ; des enseignements tirés du Programme LEED de l'OCDE et de l'engagement de certaines personnalités importantes en Finlande en faveur du principe de partenariat.

Devant l'ampleur de la récession, les interventions traditionnelles des pouvoirs publics et les mesures du marché du travail ont paru insuffisantes à elles seules pour parer aux problèmes d'un chômage croissant et de l'exclusion sociale concomitante d'un grand nombre de personnes. Environ à la même époque, on a pris davantage conscience du fait qu'il existait de nouvelles méthodes pour faire face aux problèmes du chômage et d'exclusion sociale dans de nombreux pays de l'OCDE (OECD, 1999c). En conséquence, des penseurs progressistes en Finlande ont commencé à préconiser le recours à de nouvelles méthodes pour traiter la crise qui allait croissante et ils se sont notamment prononcés en faveur de la création de partenariats locaux pour lutter contre le chômage selon une méthode ascendante, complémentaire des mesures existantes. C'est dans ce contexte qu'en 1995, le ministère du Travail et l'Association des autorités locales et régionales finlandaises ont signé un accord officiel entérinant leur intention de coopérer sur les problèmes de l'emploi (Katajamäki, 1998).

Les premières véritables tentatives de partenariat local ont commencé à faire leur apparition en Finlande avec le Programme LEED de l'OCDE. Les contacts internationaux qui ont été établis par l'intermédiaire de ce programme ont incité les spécialistes finlandais de l'emploi à entreprendre, en 1994, un voyage d'étude en Irlande où des partenariats existent depuis 1991 pour lutter contre les problèmes de chômage. Les experts ont présenté un rapport enthousiaste sur les partenariats locaux en Irlande et ils ont proposé de lancer un projet de partenariat pilote en Finlande, dans une des zones relevant d'une agence pour l'emploi. Cette proposition a été fraîchement accueillie par les autorités compétentes finlandaises même si elle a donné lieu à plusieurs autres visites d'études et à des échanges professionnels entre les deux pays au sujet des initiatives locales en faveur de l'emploi.

Étant donné que le système de gouvernement local et régional est très déjà très développé et que le service public pour l'emploi est décentralisé, nombreux sont ceux, en Finlande, qui ont émis de sérieux doutes quant au bien-fondé de la création des partenariats locaux. Il paraissait difficile de saisir pleinement quel serait le rôle spécifique des partenariats et quelle contribution potentielle ceux-ci pourraient apporter. Il y avait en particulier une idée qui était étrangère à la bureaucratie finlandaise, c'est que le partenariat va au-delà du secteur public, qu'il englobe aussi bien le secteur privé que le secteur associatif, et qu'il traite comme des partenaires, sur un pied d'égalité, les personnes pour lesquelles les services d'aide à l'emploi ont précisément été conçus. Le partenariat n'était généralement pas perçu comme source de capital social à l'appui de la croissance économique, ni comme facteur de stabilité sociale. En Finlande, il était rare de voir chefs d'entreprise et chômeurs se retrouver autour d'une table avec les syndicalistes, le clergé, des employés de la fonction publique et d'autres personnalités pour régler les problèmes dans un climat de confiance et de compréhension mutuelle (Saikkonen, 1999).

Un événement qui a exercé une influence déterminante sur les partenariats locaux en Finlande, c'est la publication d'un rapport du Programme LEED intitulé *Irlande – Partenariats locaux et innovation sociale* (OCDE, 1996a). Cette étude a retenu l'attention d'un grand nombre de personnes en Finlande. Coïncidant avec une période de chômage élevé, à un moment où certaines personnes en Finlande commençaient déjà à s'intéresser à l'idée des partenariats locaux, cette publication a offert aux autorités l'occasion d'agir. Un haut fonctionnaire auquel le ministère du Travail avait confié la tâche de rédiger des propositions concernant des initiatives locales ayant trait à l'emploi des groupes les plus défavorisés du marché du travail a fait bon accueil à l'étude de l'OCDE sur les partenariats irlandais et a recommandé le lancement d'un projet pilote de partenariat en Finlande (Harjunen, 1996). Fortuitement, l'Union européenne a lancé son programme sur les pactes territoriaux pour l'emploi à peu près à la même époque et cela a donné l'impulsion nécessaire au lancement du projet pilote de partenariat local en Finlande. Des propositions détaillées concernant la création de partenariats en Finlande et émanant du mandat octroyé par le ministère du Travail mentionné ci-dessus, ont conduit, en décembre 1996, à la décision de monter une expérience pilote, à l'échelle nationale, en Finlande.

Dans le cadre de cette expérience, les pouvoirs publics ont sollicité des propositions de partenariats locaux et 78 postulants ont répondu à cet appel. Le ministère du Travail a retenu 26 dossiers qui ont été inscrits au programme. Les critères de sélection portaient notamment sur a) l'envergure du partenariat, déterminée en particulier en fonction de l'inclusion du secteur privé, des organisations bénévoles, des chômeurs et des organisations du secteur public ; b) l'engagement des partenaires au sein de ce partenariat ; c) l'innovation des propositions visant à résorber le

chômage ; d) la représentativité régionale et e) les tentatives faites pour créer des emplois permanents et empêcher le chômage de longue durée (Katajamäki, 1998).

Les zones expérimentales du projet de partenariat englobaient au total 1.8 million d'habitants dans 81 municipalités. La zone de partenariat la plus vaste concernait une population de 230 000 habitants alors que la plus réduite n'en comptait que 8 000. La plupart des 26 partenariats ont été constitués entre mai et août 1997. Ils ont été financés dans une large mesure par l'UE mais également par des sources nationales et locales jusqu'à la fin 1999. Sept projets ont été incorporés au programme européen des pactes territoriaux pour l'emploi. Deux des 26 projets initiaux n'ont pas abouti et il ne subsiste donc actuellement que 24 partenariats dans le programme bénéficiant d'un financement de l'Union européenne. Dix partenariats supplémentaires ont été créés parallèlement à ceux qui figurent officiellement dans le programme expérimental pilote. Ceux-ci ont été mis sur pied par des activistes locaux, désireux de s'attaquer à d'urgents problèmes locaux et conscients dans une certaine mesure des perspectives offertes par les partenariats qui commençaient à se monter dans d'autres régions en Finlande, ainsi qu'à l'étranger. Ces partenariats spontanés ont bénéficié d'un financement provenant essentiellement des autorités nationales et des organisations partenaires au niveau local.

Les activités des partenariats officiels sont coordonnées par une équipe de coordination nationale nommée par le ministère du Travail. Cette équipe est chargée de mettre en œuvre le projet et d'apporter un soutien aux partenariats locaux en leur offrant une assistance technique et en facilitant, d'une manière générale, les échanges d'information entre les partenariats en Finlande et à l'étranger, notamment les informations concernant des connaissances pertinentes et des bonnes pratiques. L'équipe est composée de deux employés à plein-temps et de neuf autres personnes non-rémunérées, travaillant à temps partiel et provenant de l'Association des autorités locales finlandaises, d'organisations d'entreprises, d'associations pour les chômeurs, d'églises et d'organisations bénévoles. Avec seulement deux employés à plein-temps et les autres membres qui doivent assumer leurs fonctions normales en plus de leur contribution à l'équipe de coordination nationale, les ressources dont dispose cette équipe sont maigres par rapport à l'énormité du défi auquel elle doit faire face.

Pour la période 1997-1999, le programme pilote de partenariat a bénéficié d'un financement total d'environ 40 millions FIM¹. Cette somme, relativement modeste, correspond à un montant de 600 000 FIM par partenariat et par an. Elle sert à couvrir le coût d'un maigre personnel de deux ou trois employés dans chaque partenariat local ainsi que les frais afférents à l'achat ou à la location de bureaux, et d'autres frais administratifs.

Dans le cadre de son nouveau programme pour la période 2000-2006, le Fonds social européen (FSE) de l'UE n'a pas prévu de rubriques correspondant au

financement des structures de partenariat local. Suite à cette décision, plusieurs partenariats qui sont actuellement fortement tributaire d'un tel financement vont vraisemblablement devoir cesser leurs activités, du moins sous la forme que nous leur connaissons jusqu'à présent, mais les partenariats qui bénéficient d'autres sources de financement devraient perdurer.

Même si les structures de partenariat ne bénéficient pas d'un financement dans le cadre du nouveau programme de FSE, l'importance du principe de partenariat est cependant soulignée dans le cadre de référence politique. La coopération entre autorités régionales, locales et toute autre autorité compétente, ainsi que la coopération entre les entités économiques et celles qui s'occupent de l'emploi sont posées comme principe général permettant de dégager une valeur ajoutée considérable. De plus, le partenariat local est l'une des cinq lignes fortes horizontales dans le cadre de référence politique.

De façon générale, il semble que même en l'absence d'un financement direct des structures de partenariat local, il va falloir créer des opportunités de réaliser les objectifs des partenariats locaux et notamment : *a)* préparation de propositions de projet visant à financer l'activité de partenariat par voie normale et/ou en tant qu'élément proposé par les institutions de mise en œuvre régionales, *b)* mise en place des structures supranationales ou nationales nécessaires pour coordonner les initiatives locales ou régionales, et *c)* propositions émanant d'organisations intermédiaires non-gouvernementales ou d'associations de municipalités sollicitant des subventions de type global pour financer des projets de partenariats locaux.

Études de cas

Le présent chapitre contient une description détaillée de trois partenariats locaux dont les activités concernent la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale en Finlande. Les partenariats retenus sont représentatifs du vaste éventail de situations économiques et de l'emploi qui règnent localement en Finlande². Ils illustrent les caractéristiques propres et contrastées des différents partenariats locaux qui se sont constitués dans l'ensemble du pays. De ce fait, les partenariats qui ont été retenus constituent une bonne base pour analyser et évaluer globalement le rôle des partenariats locaux dans la lutte contre chômage et l'exclusion sociale en Finlande.

Le partenariat d'Iisalmi (ISKU)

Économie locale

Le partenariat d'Iisalmi déploie ses activités dans les trois municipalités d'Iisalmi, de Sonkajärvi et de Vieremä. Cette région se situe dans la partie septentrionale de la Finlande orientale, à quelques 470 km au nord d'Helsinki. La région

du partenariat fait partie de la sous-région de l'Ylä-Savo (haute Savo) comprenant les neuf municipalités les plus septentrionales du comté de Pohjois-Savo (Savo nord). La région est essentiellement rurale et elle est caractérisée par un environnement naturel d'une qualité exceptionnelle qui reste encore préservé à ce jour. Toutefois, les conditions climatiques y sont rudes, particulièrement pendant les longs mois d'hiver. L'isolement géographique constitue incontestablement un obstacle majeur au développement et à la création de débouchés professionnels dans la région. Cependant, la région n'est qu'à 80 km de Kuopio où se situent un aéroport, une université et d'autres installations importantes. La région est également bien desservie du point de vue des communications routières et ferroviaires.

A la fin de l'année 1998, la population de la zone du partenariat d'Iisalmi s'élevait à 33 624 habitants (tableau 6). La densité de la population était faible, se situant en moyenne à 11 personnes au km². La ville d'Iisalmi qui compte une population de 23 612 habitants regroupe plus de 70 pour cent de la population. Le reste de la population est très disséminé et se répartit entre de petites zones de peuplement et des exploitations rurales individuelles que l'on retrouve dans l'ensemble de la région. Le déclin de la population est considérable en raison de l'exode des jeunes qui recherchent des débouchés dans le sud de la Finlande et en raison du faible taux de natalité (tableau 6). La population résiduelle est très déséquilibrée et les personnes âgées y sont sur-représentées. Le niveau d'instruction est relativement faible, puisque neuf pour cent seulement de la population âgée de 15 ans ou plus est parvenu au terme d'un programme d'enseignement supérieur, alors que le chiffre correspondant pour l'ensemble de la nation est de

Tableau 6. **Caractéristiques choisies de la région d'Iisalmi**

Nombre de municipalités	3
Superficie (en km ²)	3 165,6
Population totale (à la fin 1998)	33 624
Densité de la population (personnes au km ²)	11,0
Population de 0 à 14 ans (%)	17,9
Population de 15 à 64 ans (%)	65,6
Population de plus de 65 ans (%)	16,5
Migration nette totale (1998)	-261,0
Rapport naissances/décès (1998)	-51,0
Enseignement supérieur (%)	
<i>Iisalmi</i>	9,8
<i>Sonkajärvi</i>	7,4
<i>Vieremä</i>	5,9
Taux de dépendance	
<i>Iisalmi</i>	1,9
<i>Sonkajärvi</i>	2,2
<i>Vieremä</i>	1,9

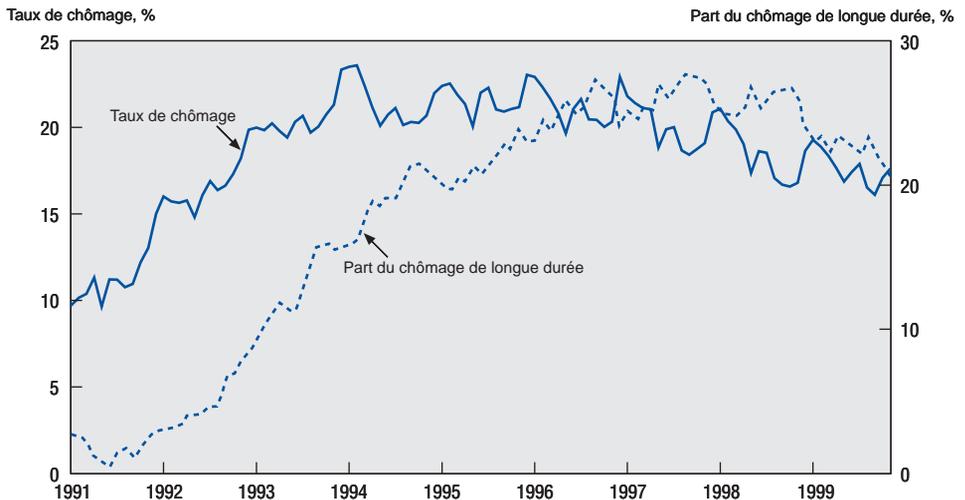
Source : Tableau 32, dans *Annuaire statistique* de Statistics Finland.

13.4 pour cent. Les taux de dépendance sont élevés, allant de 1.9 à Iisalmi et à Vieremä, à 2.2 à Sonkajärvi, alors que le taux moyen pour l'ensemble de la Finlande est de 1.6.

Le secteur des services fournit un emploi à environ 50 pour cent de la population active, les employeurs les plus importants étant les trois municipalités et les fédérations municipales. Le secteur industriel emploie 20 pour cent de la population active. Les principales industries de la région sont le travail des métaux, l'ingénierie, les scieries et, dans une moindre mesure, la transformation des denrées alimentaires, les brasseries, l'imprimerie, la graphique, les plastiques et l'électronique. La production primaire (notamment la sylviculture et l'agriculture) est encore un secteur important de l'activité économique qui correspond à 10 pour cent de la population active. C'est un secteur qui fait l'objet d'une restructuration importante, ce qui s'accompagne de pertes d'emplois.

Le taux de chômage dans la région d'Iisalmi est actuellement de 20 pour cent de la population active. Le chômage a atteint un niveau record vers le milieu des années 1990 et depuis lors, la tendance en cette fin de siècle a été orientée vers une baisse modeste (figure 3). Environ un cinquième des 3 000 chômeurs de la

Figure 3. **Évolution du taux de chômage et part du chômage de longue durée dans la région d'Iisalmi, 1991-1999**



région tombent dans la catégorie des chômeurs de longue durée et même si ce type de chômage a enregistré récemment un déclin, à la fois en termes absolus et par rapport au chômage total, il n'en reste pas moins un problème majeur et difficile. Le chômage touche tous les groupes d'âge mais il est particulièrement marqué dans les couches les plus âgées de la population active. Les taux de chômage réels sont considérablement plus élevés que ne le donne à penser les taux officiels car dans la région, un grand nombre de personnes occupe des postes qui sont essentiellement temporaires, créés en vertu de mesures spéciales du marché du travail, ou participe à des programmes de formation du marché du travail.

L'exode d'un grand nombre de jeunes ayant un niveau d'éducation élevé, le vieillissement de la population résiduelle, les forts taux de chômage, la baisse des revenus réels, la suspension de certains services offerts par les municipalités en raison de la baisse du soutien accordé par les autorités centrales et la réduction des revenus perçus localement sont autant d'obstacles au développement économique et à la création d'emplois dans la région. Une industrie hautement concurrentielle des produits forestiers, une base agricole restreinte mais significative en particulier dans le domaine de la production et de la transformation du lait, un secteur de la construction robuste, une industrie des métaux et notamment la production de machines, et quelques industries nouvelles de haute technologie constituent les points forts de l'économie locale. Un environnement naturel exceptionnel et un héritage culturel distinct offrent une base sur laquelle développer le tourisme. Des institutions locales de recherche et d'enseignement de troisième niveau revêtent également une importance considérable pour l'économie locale.

Le partenariat local

L'ISKU est l'un des 26 partenariats pilotes en faveur de l'emploi local qui se sont constitués en Finlande en 1997. C'est l'un des sept partenariats du pays qui entrent dans le cadre du programme européen des pactes territoriaux pour l'emploi. ISKU, un sigle dérivé des mots finnois *üisalmen seudun kumppanuus*, signifie littéralement « un coup » contre le chômage et il a été créé dans le but bien précis de rechercher de nouvelles manières de créer des débouchés et de lutter contre l'exclusion sociale qui découle du chômage. Il est reconnu que la réussite du partenariat dépend étroitement de la coopération qui s'établit entre les principaux acteurs d'une localité, celle-ci devant reposer sur un véritable engagement des parties en faveur du partenariat. Les objectifs spécifiques d'ISKU pour la période 1997-1999 étaient notamment : de créer 150 nouveaux emplois ; de préserver 50 emplois considérés comme à risques ; de réduire le chômage de longue durée par rapport à son niveau de 1997 ou du moins d'empêcher qu'il ne s'aggrave ; et d'entreprendre de nombreuses expériences dans le but de trouver de nouvelles manières de générer la croissance et l'emploi dans la région.

Les trois municipalités d'Iisalmi, Sonkajärvi et Vieremä sont les trois membres fondateurs d'ISKU. La municipalité d'Iisalmi est responsable de l'administration du partenariat car l'ISKU n'est pas une entité juridique indépendante mais un consortium d'acteurs locaux qui se sont associés pour lutter en équipe contre le chômage et l'exclusion sociale. Au nombre des signataires de l'accord de partenariat figurent 50 acteurs locaux, d'une importance vitale, issus des secteurs public, privé et associatif, dont le conseil régional du Savo nord, le centre du Savo nord

Figure 4. Carte de la Finlande



pour l'emploi et le développement économique, l'agence pour l'emploi d'Iisalmi, les producteurs agricoles, les sociétés forestières, les associations de chômeurs, les organisations bénévoles et les trois municipalités. Les agences pour l'emploi, qu'elles se situent au niveau local ou à celui du district, jouent un rôle de premier ordre dans le partenariat, tout comme les municipalités. La participation du secteur privé et notamment des grandes entreprises a été décevante.

L'ISKU est doté d'un comité de gestion composé de huit personnes sélectionnées parmi les membres des trois municipalités, de l'agence locale pour l'emploi et de la société de développement local ; le responsable de projet tenant lieu de secrétaire de ce comité. Le comité se réunit deux fois par mois et il est responsable en dernier ressort des décisions stratégiques concernant le partenariat. En outre, il existe un comité directeur de 16 membres qui se réunit deux à quatre fois par an et qui offre conseils et orientation stratégique au partenariat. Le comité de gestion a également désigné un groupe de travail qui prépare et traite les affaires du comité de gestion.

L'ISKU fonctionne essentiellement par l'intermédiaire de comités qui traitent de sujets donnés. Les comités font appel aux personnalités les plus diverses lors de la mise au point des stratégies et des actions. Les comités à thème offrent le dynamisme voulu pour mettre au point les idées du projet et créer des liens avec de plus vastes réseaux. Les membres des différents comités et groupes sont désignés par les organisations partenaires, mais n'exercent ces fonctions qu'à titre personnel et non en tant que représentants de leurs organisations. De ce fait, l'ISKU est davantage un partenariat informel de personnes engagées qui cherchent à coopérer plutôt qu'un partenariat officiel d'organisations.

Le bureau du partenariat se situe dans un immeuble du centre de la ville d'Iisalmi. Plusieurs projets connexes ont leurs bureaux dans le même immeuble, ce qui facilite la coordination du travail et la coopération sur des projets particuliers. Outre le responsable du projet, les deux employés d'ISKU travaillent dans le bureau du partenariat. Pour la période 1997-1999, le financement de l'ISKU s'est élevé à 1.8 million FIM dont 75 pour cent provenait de fonds européens et 25 pour cent, des trois municipalités. Les coûts salariaux ont représenté 1.4 millions FIM du financement total, le solde de 400 000 FIM étant utilisé pour la location des locaux et autres dépenses diverses. Les projets entrepris par l'ISKU sont financés de différentes manières, essentiellement au moyen de fonds qui sont mis à disposition du partenariat par diverses organisations membres.

L'ISKU est étroitement associé à de nombreux projets intéressants et innovants sur le plan local dans la zone du partenariat. Il a lancé ses propres projets dans le secteur tertiaire dans des domaines aussi variés que les gardes d'enfants d'âge scolaire l'après-midi, les soins aux handicapés et aux anciens combattants, la prestation de services domestiques, la rénovation de vieux bâtiments (ce qui a

permis de faire revivre des méthodes de construction traditionnelles), et l'organisation d'un spectacle de plein air, Via Dolorosa (représenté tous les soirs, au printemps, dans les rues d'Isalmi et qui fait appel à une troupe importante, bon nombre des acteurs étant recruté parmi les chômeurs de longue durée).

Le partenariat a également aidé à la création de petites et moyennes entreprises par le secteur privé en faisant circuler une idée commerciale, en organisant des concours, et en subventionnant des études sur ce dont les micro-entreprises ont besoin pour devenir concurrentielles. Il a par ailleurs créé une banque de données sur les jeunes hautement qualifiés de la région afin d'aider les entreprises locales à identifier le personnel dont elles ont besoin et afin d'enrayer la fuite des cerveaux. L'ISKU a activement soutenu la création d'une pépinière d'entreprises, axée spécifiquement sur le secteur des technologies de l'information, et cela de plusieurs manières. Il s'est notamment chargé d'une étude de faisabilité, de l'identification de débouchés commerciaux potentiels, de la création d'un réseau d'acteurs locaux de premier plan, et de l'organisation de programmes d'enseignement et de formation pour qu'un personnel adapté soit disponible sur place.

L'Atelier de coopération pour le développement de Kehypaja est une initiative à laquelle l'ISKU est étroitement identifié. Ce projet majeur, administré par le programme d'aide à la jeunesse d'Isalmi a pour objet d'assurer soutien social, formation et expérience professionnelle à des jeunes qui risquent de tomber dans la délinquance ou de connaître d'autres problèmes d'ordre psychologique et social. Plus de 80 personnes participent actuellement à ce programme et plusieurs centaines d'autres ont terminé leur séjour à Kehypaja.

Dans le cadre des programmes de formation, on s'attache tout particulièrement à déterminer quels sont les intérêts et les attitudes de chaque individu afin de mettre en valeur son éducation et ses compétences, de lui permettre d'utiliser ses talents et de mener une vie socialement utile. Ces programmes de formation donnent lieu à une production de biens et services dans des industries liées au bois, au métal, à la pierre, au vêtement et à l'électricité. Un système de travail par binôme, dans lequel un chômeur de longue durée ayant une expérience professionnelle supervise un chômeur plus jeune, s'est révélé utile. Le projet bénéficie d'un financement de la part de différents ministères mais environ 40 pour cent du budget annuel de fonctionnement de 131 millions de FIM provient de la vente des biens et services.

L'ISKU accorde son soutien de bien des manières à cette initiative ainsi qu'à d'autres projets de l'Atelier de coopération pour le développement, notamment en rassemblant des organisations-clés, en alertant les responsables sur les possibilités de financement qui s'offrent à eux, et de façon générale, en apportant un soutien d'accompagnement, par exemple lorsqu'il s'agit de créer des liens internationaux avec des partenariats et des projets situés dans d'autres pays. Ainsi,

l'ISKU aide l'Atelier de coopération pour le développement à entretenir des liens mutuellement bénéfiques avec un centre d'enseignement en Tanzanie qui peut former jusqu'à 80 personnes à la fois.

L'ISKU a joué un rôle de premier plan dans la création, au plan local, de débouchés dans le domaine de la foresterie, en organisant, en conjonction avec l'agence locale pour l'emploi et avec les associations forestières de la région, un cours multidisciplinaire de gestion forestière à l'intention des chômeurs ayant eu une expérience préalable dans ce type de travail. Les associations forestières ont affecté la totalité des 24 participants au cours à l'entretien et à la coupe des forêts appartenant au domaine privé. Ce projet est particulièrement remarquable dans la mesure où il offre un programme de formation adapté aux besoins d'un groupe spécifique et qu'il permet de remédier aux problèmes liés à la pénurie d'une compétence particulière dans ce domaine.

L'un des aspects importants de la contribution de l'ISKU, c'est son rôle de courtage local en vertu duquel il rassemble différents éléments dans le but de créer des projets innovants de création d'emplois qui répondent aux besoins locaux. Ainsi, de nombreux ménages souhaiteraient employer une aide domestique à temps partiel mais cela pose des problèmes juridiques et soulève d'autres difficultés qui sont considérables. Par conséquent, le partenariat a aidé à regrouper des ménages qui se constituent en « cercle » pour recruter du personnel domestique dont ils partagent les services, ce qui crée des débouchés permanents et à plein-temps pour les chômeurs de longue durée. Des initiatives similaires ont été prises dans toute une série d'autres domaines et elles ont donné des résultats positifs.

Un autre exemple du rôle de courtage de l'ISKU c'est la manière dont il facilite le recrutement des chômeurs par divers employeurs locaux, notamment les municipalités, en accordant, de façon courante, différentes aides à l'emploi. A ce titre, l'ISKU crée les liens qui doivent exister entre les employeurs, les chômeurs, les agences pour l'emploi, les organismes de formation et d'autres organisations.

Les agences locales pour l'emploi trouvent particulièrement utiles les contributions de l'ISKU dans la mesure où leur propre personnel est souvent occupé à la prestation de services courant alors que le partenariat offre une plus grande souplesse et dispose d'un personnel dévoué, ce qui lui permet d'organiser et de subventionner de nouvelles initiatives. Le partenariat permet également au service de l'emploi de consulter les principales parties prenantes au sujet de mesures particulières, telles que les aides combinées à l'emploi et, à cet égard, le partenariat facilite l'adaptation des mesures nationales aux besoins locaux. Par ailleurs, il semblerait que le partenariat ait stimulé la coopération entre les trois municipalités membres, même dans des domaines qui se situent au-delà des initiatives du partenariat.

Un autre avantage attribué à la création de l'ISKU, c'est la possibilité offerte aux individus et aux organisations locales d'entrer en relation avec des projets similaires dans d'autres pays du monde. Il n'est pas facile d'évaluer l'impact réel de tels échanges, mais les partisans du partenariat affirment que ces contacts sont importants pour l'introduction de nouvelles idées et de nouvelles méthodes et que cela est d'autant plus important pour des zones reculées comme celles que recouvre le partenariat d'ISKU.

Conclusion

Dans l'ensemble, l'ISKU a enregistré de très bons résultats par rapport aux objectifs fixés pour la période 1997-1999. Plus de 100 emplois ont été créés, essentiellement dans des projets lancés par le partenariat mais également dans des projets pour lesquels il a été consulté sur le plan de la planification. En outre, 377 emplois temporaires ont été créés dans les propres projets du partenariat ou dans des projets lancés à son initiative. Vingt-huit nouvelles entreprises ont vu le jour grâce à l'ISKU. Les résultats enregistrés au titre de ces différentes rubriques ont été obtenus bien avant les objectifs fixés pour 1997 ce qui est tout à l'honneur du personnel et témoigne d'une bonne gestion. Le seul domaine dans lequel l'ISKU n'a pas dépassé les objectifs fixés, c'est celui du maintien des emplois à risque (tableau 7).

Pour créer de nouveaux emplois et de nouvelles entreprises, l'ISKU a réalisé un certain nombre d'études qui ont mis en relief et éclairé d'un jour nouveau différents aspects du chômage dans la région. Il a également subventionné des études de faisabilité dans des domaines particuliers tels que celui des technologies de l'information. Un autre aspect important du travail de l'ISKU, c'est le nombre important d'initiatives individualisées qu'il a contribué à mettre en place dans le domaine de la formation et de l'éducation, ce qui a permis de relever le niveau de compétences des habitants de la région et amélioré leur employabilité. Par ailleurs, l'ISKU a servi de lien avec d'autres parties de la Finlande et avec des

Tableau 7. **Objectifs et résultats en matière d'emploi et d'entreprises du partenariat ISKU, Finlande, 1997-1999**

	Objectifs	Projets propres	Projets lancés	Projets en partie planifiés	Total obtenu
Emplois permanents	20	–	60	32	101
Emplois temporaires	30	162	215	–	377
Emplois maintenus	45	–	–	–	–
Nouvelles entreprises	10	–	28	–	28

Source : ISKU.

régions provenant de tous les horizons de l'UE et dans ce rôle, il a servi à canaliser le transfert d'idées et de bonnes pratiques. Enfin, l'apport de l'ISKU a été important lors de la préparation des stratégies et des mesures locales et régionales, notamment en évaluant les effets attendus de ces mesures sur les chômeurs et sur les éléments de la population victimes d'exclusion sociale.

Aussi impressionnant que ces résultats puissent paraître, l'ISKU s'attache lui-même particulièrement à souligner ce que les objectifs de processus ont permis de réaliser. A l'évidence, il existe entre les principaux acteurs une compréhension sophistiquée des processus de partenariat. Les réseaux de coopération qui existent dans la région entre les organisations publiques, privées et associatives ayant une contribution à apporter dans la lutte contre le chômage, se sont créés dans une large mesure à l'instigation du partenariat et grâce aux moyens que celui-ci a bien voulu leur consacrer. Selon la méthode du partenariat pratiquée par l'ISKU, des acteurs locaux de premier plan mettent en commun leurs atouts pour résoudre les problèmes et trouver des solutions adaptées aux conditions locales. Une autre initiative couronnée d'un grand succès a été la création d'associations relevant du secteur de l'économie sociale et ayant pour objet de répondre aux besoins locaux, ce qui a permis à un grand nombre de chômeurs de longue durée de trouver des emplois temporaires. Des fonds publics qui étaient autrefois versés sous forme d'indemnités journalières pour subvenir passivement aux besoins des chômeurs sont maintenant réorientés vers de nouveaux instruments financiers utilisés à des fins de création d'emplois. Toutefois, ce qu'il y a de plus important, c'est que les chômeurs et les victimes de l'exclusion sociale, par leur présence au sein du comité directeur et d'autres comités issus du partenariat, se sont vus offrir un forum d'où ils peuvent influencer les mesures, les programmes et les activités qui ont pour objet de les aider.

L'ISKU a créé de nouveaux liens efficaces entre l'agence locale pour l'emploi, les employeurs, les chômeurs, les organismes de formation et les organisations communautaires, et les activités de l'agence pour l'emploi se sont considérablement accrues et diversifiées du fait de son étroite collaboration avec l'ISKU.

L'un des plus grands échecs de l'ISKU est imputable au fait que les principales entreprises locales du secteur privé persistent à ne pas participer de façon significative à ses travaux. L'ISKU a tenté de faire certaines ouvertures en direction des entreprises et des associations du secteur privé et même si ces tentatives ont été peu nombreuses, elles se sont néanmoins révélées utiles. Cependant, le fait que d'importants employeurs locaux ne veuillent pas s'impliquer signifie qu'il manque un maillon important dans la chaîne de la création d'emplois et cela nuit à toutes les parties concernées.

Le partenariat a connu une autre déception ; celle de ne pas avoir réussi à organiser d'autres actions de lutte contre le chômage et l'exclusion sociale, en raison

notamment de restrictions d'ordre juridique et de difficultés administratives nées de ses liens étroits avec les municipalités. Le personnel du partenariat ne jouit pas toujours de l'indépendance dont il aurait besoin pour agir de façon autonome et se lancer dans des entreprises hardies et imaginatives qui comportent un risque d'échec. Cela peut tenir également aux difficultés que l'on rencontre à faire travailler ensemble des cultures différentes, spécialement si l'on tient compte de la brièveté des délais imposés par un projet de partenariat.

Les organismes de financement au niveau local et national ont tellement mis l'accent sur la nécessité de réaliser les objectifs de formation et de création d'entreprises et d'emplois, que ces questions ont dominé l'ordre du jour des réunions du comité de partenariat. Cela a placé le partenariat dans la situation peu agréable de concurrent des principaux organismes de formation et de développement avec lesquels il est censé coopérer. Le personnel et un grand nombre de partenaires désirent vivement que la contribution du partenariat se porte davantage sur ses objectifs de processus car ils sont persuadés que c'est de cette manière qu'ils peuvent être les plus efficaces à long terme. Sur ce point, c'est à eux qu'il incombe de convaincre le ministère de la vraie valeur de leurs réalisations.

L'Association de partenariat de Sipoo (APS)

Économie locale

Sipoo est pour l'essentiel une municipalité rurale de la zone côtière située immédiatement à l'est d'Helsinki. La population totale se chiffre à près de 17 000 habitants (tableau 8). Il y a deux centres urbains, Nikkilä et Söderkulla qui comptent chacun environ 4 000 habitants. Le reste de la population est très dispersé dans l'ensemble de la municipalité avec toutefois, dans la zone côtière, une concentration de maisons indépendantes, luxueuses pour la plupart. Le trait distinctif de Sipoo, c'est de compter une forte présence de suédois : 45 pour cent de la population parle suédois alors qu'au plan national, cette proportion est de 6 pour cent.

La population de Sipoo s'accroît rapidement. Des taux de croissance d'environ trois pour cent ont été enregistrés au cours des dernières années. Ce fort taux de croissance est imputable en grande partie à l'immigration. Un grand nombre de personnes qui travaillent à Helsinki choisissent de vivre à Sipoo qui présente l'avantage d'avoir une campagne attrayante, accès à la mer aussi bien qu'à des lacs, des espaces dégagés, des services développés, et d'être à proximité d'Helsinki (environ 15 à 30 minutes par l'Autoroute 18, même aux heures de pointe).

Tableau 8. **Caractéristiques choisies de la région de Sipoo**

Nombre de municipalités	1
Superficie (km ²)	364.1
Population totale (à la fin 1998)	16 687
Densité de la population (nombre de personnes au km ²)	46
Population de 0 à 14 ans (%)	22.1
Population de 15 à 64 ans (%)	65.6
Population de plus de 65 ans (%)	12.2
Migration totale nette (1998)	466
Rapport naissances/décès (1998)	81
Enseignement supérieur (%)	15.8
Taux de dépendance	1.3

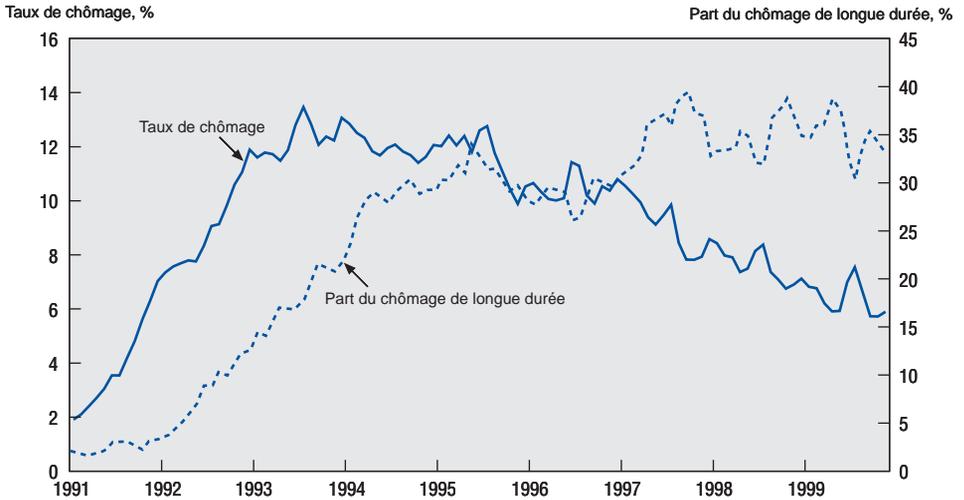
Source : Tableau 32 dans *Statistical Yearbook 1999*, Statistics Finland.

La croissance rapide de la population est un sujet de préoccupation pour l'administration municipale de Sipoo car elle exerce une pression sur les services locaux et menace le caractère rural de la région. Il existe également un risque de voir la minorité suédoise submergée par l'immigration. Par conséquent, la municipalité cherche d'une part à limiter la croissance de la population en retardant le flux d'immigrants, et d'autre part à mettre en place un mode d'habitat qui autorise la proximité avec la nature tout en préservant une grande partie des espaces ouverts pour servir d'espaces verts à la zone métropolitaine d'Helsinki.

Sipoo est traditionnellement une municipalité prospère. Le secteur des services domine l'économie locale et occupe 72 pour cent de la population active. L'industrie est source d'emplois pour 23 pour cent de cette population, et les 5 pour cent restant se répartissent entre l'agriculture, la sylviculture et la pêche. Un grand nombre de ceux qui relèvent du secteur des services et de l'industrie travaille à Helsinki, bien que plusieurs employeurs d'une certaine importance soient établis dans la région. La municipalité est d'autant plus désireuse de voir se créer de nouveaux débouchés sur son territoire qu'elle a besoin de recettes supplémentaires pour faire face à de nouveaux investissements en matière d'infrastructure et de services, investissements nécessaires pour satisfaire les besoins d'une population en croissance rapide.

A la fin 1999, il y avait 483 chômeurs sur une population active de 8 039 personnes. Le taux de chômage est de six pour cent, ce qui est bien inférieur à la moyenne nationale. Outre ces chômeurs, 115 personnes occupaient des emplois essentiellement temporaires ou étaient inscrites dans des programmes de formation bénéficiant de mesures spéciales du marché du travail appliquées par l'agence locale pour l'emploi. Il y a eu d'importantes fluctuations du chômage au cours des dernières années (figure 5). D'une situation de quasi plein emploi au début des années 1990, le chômage a atteint un niveau record de 13 pour cent

Figure 5. **Évolution du taux de chômage et part du chômage de longue durée dans la région de Sipoo, 1991-1999**



Source : Ministère du Travail, Finlande.

en 1993, et il a décliné régulièrement depuis lors malgré certains contretemps mineurs. La récente fermeture d'un grand hôpital psychiatrique appartenant à la municipalité d'Helsinki a entraîné la perte de 500 emplois et a constitué un coup dur pour l'économie locale. Le chômage de longue durée a continué de progresser pendant encore deux ans après l'amorce d'un déclin du chômage total, atteignant un niveau historique en 1995. Même depuis lors, ce type de chômage oppose une résistance obstinée à toute amélioration sensible. Il représente actuellement 33 pour cent du chômage total dans la région.

Partenariat local

L'Association de partenariat de Sipoo (APS) a commencé à fonctionner en 1998, mais sa création n'est pas liée au programme de partenariat pilote lancé par le ministère du Travail en 1997. L'APS a plutôt été créé de façon spontanée par des habitants de la région qui s'intéressaient à ces questions et il avait pour objet de s'attaquer aux problèmes du chômage de longue durée et de l'exclusion sociale dans la région. L'âme de cette entreprise était le responsable de l'agence locale pour l'emploi qui, suite à une visite d'étude, s'était familiarisé avec le travail

des partenariats locaux en Irlande et qui estimait que de tels partenariats pouvaient être reproduits pour résoudre les problèmes du chômage et de l'exclusion à Sipoo.

L'APS est une entité juridique indépendante dotée d'un conseil d'administration propre. Celui-ci est composé de 14 membres choisis au sein des secteurs public, privé et communautaire (tableau 9). Les autres partenaires sont le lycée de Diaconia, l'organisation bénévole Emplois et société de Porvoo, le centre de santé de Porvoo et le conseil régional d'Itä-Uusimaa.

Les affaires de l'APS sont administrées sous la direction générale d'un conseil composé de huit personnes choisies parmi les organisations membres. L'association locale des chômeurs et le secteur des entreprises ont chacun deux représentants au conseil d'administration, tandis que la municipalité de Sipoo, la paroisse finlandaise de Sipoo, l'agence du service pour l'emploi de Sipoo et l'association locale des syndicats de Finlande disposent chacune d'un représentant (tableau 9). L'actuel président du conseil d'administration est le représentant de la municipalité et le vice-président émane du secteur privé. Le conseil se réunit normalement une fois par mois.

Pour la période 1998-1999, l'APS a bénéficié d'un financement total de 361 000 FIM dont 84 pour cent provenait de sources publiques, par l'intermédiaire du Centre pour l'emploi et le développement économique d'Uusimaa. Le solde a été couvert par l'église, la municipalité, le conseil régional et les cotisations des membres. Les coûts les plus importants sont imputables au salaire du personnel,

Tableau 9. **Organisations membres et représentation au conseil d'administration de l'Association de partenariat de Sipoo**

Membres	Représentation au conseil d'administration de l'APS
La municipalité de Sipoo	1 (le président)
La paroisse finlandaise de Sipoo (église luthérienne)	1
L'agence du service pour l'emploi de Sipoo	1
L'association des chômeurs de Sipoo	2
L'association locale des syndicats de Finlande	1
L'association locale de la Fédération des entreprises finlandaises de Sipoo	1
L'association des artistes de Sipoo	
Aktia Bank de Sipoo	
Compagnie d'assurances locale de Sipoo	
L'agence de voyage de Sipoo	
Quatre entreprises privées	1
Total	8

Source : Association de partenariat de Sipoo.

299 000 FIM ; le solde de 62 000 FIM permettant de couvrir les loyers et d'autres dépenses. Bien que le Centre pour l'emploi et le développement économique soit le plus grand pourvoyeur de fonds, il n'est pas représenté au conseil d'administration de l'APS et n'exerce pas d'influence induite sur l'indépendance du partenariat ni sur son mécanisme de prise de décision.

L'APS cherche à constituer un capital social par le biais d'un véritable partenariat local, de façon à créer un mécanisme permettant d'apporter des solutions globales au chômage de longue durée et à l'exclusion sociale, en particulier chez les personnes âgées défavorisées. L'agence locale pour l'emploi et la municipalité, en particulier, ont éprouvé le besoin de coordonner leurs actions en faveur des chômeurs de longue durée et ils ont vu dans le partenariat une occasion de travailler en équipe, et de traiter de façon personnalisée et au cas-par-cas, le problème de la réinsertion de ceux qui, pour une raison ou pour une autre, étaient exclus de la société.

A ce jour, la principale manifestation concrète des efforts de l'APS est le Centre Varglyan, créé dans les locaux désaffectés d'un hôpital psychiatrique récemment fermé. La municipalité a examiné plusieurs manières dont ces locaux pourraient être utilisés, mais aucune des solutions envisagées n'a abouti. Pour l'APS, ces bâtiments constituaient une occasion rêvée de créer un centre multifonctionnel permettant de traiter les problèmes du chômage de longue durée et de l'exclusion sociale dans la région. Avec la coopération d'un grand nombre d'acteurs locaux de premier rang, ce projet a été présenté rapidement et plusieurs projets sont déjà mis en œuvre au Centre Varglyan. Le personnel du Centre se compose d'un directeur et de son assistant qui exerce une responsabilité d'encadrement des projets.

L'initiative phare du Centre Varglyan vise en particulier les personnes affectées d'un handicap mental. L'objectif fondamental du projet est de construire un centre social axé sur les besoins particuliers de ce type d'utilisateurs afin de les aider à regagner le contrôle de leur vie, à reconquérir leur indépendance et à trouver un emploi permanent ou à temps partiel ; et afin de les guider dans ces démarches. Cette initiative s'est concrétisée sous la forme d'une entreprise à but non lucratif du secteur de l'économie sociale, offrant des services à la municipalité de Sipoo ainsi qu'à d'autres parties contractantes. La phase actuelle du projet bénéficie essentiellement d'un financement de la « Campagne de financement de responsabilité commune » et du conseil régional d'Itä-Uusima. Le projet est géré par un comité exécutif composé de représentants de la municipalité, de l'agence locale pour l'emploi, du centre de santé et de l'association des chômeurs.

Plusieurs autres initiatives ont leur siège au Centre Varglyan. Dans le cadre du projet, la paroisse finlandaise de Sipoo assure le fonctionnement à mi-temps d'un bureau chargé des œuvres sociales de l'église. L'agence pour l'emploi de

Sipoo a affecté au projet un agent de formation. L'association locale de la Fédération des entreprises finlandaises de Sipoo a domicilié son bureau au Centre Varglyan où elle emploie deux anciens chômeurs de longue durée, chargés d'organiser une foire importante pour la promotion des entreprises locales, de préparer des réunions et d'offrir une formation à ses membres. L'association des chômeurs de Sipoo emploie également deux personnes au centre. Ils y gèrent le bureau de l'association, et y tiennent un café et un service de restauration à l'intention des chômeurs. Ils y organisent par ailleurs une banque alimentaire et assurent le fonctionnement d'un centre de recyclage. L'organisation bénévole Emplois et société de Porvoo dispose également d'un point-service au Centre Varglyan.

L'avancement du projet Varglyan est suivi et évalué de façon régulière et systématique. Cette démarche est effectuée non seulement pour répondre aux exigences des organismes de financement mais également pour tenir informé les responsables de la gestion du projet. Non seulement l'APS a entrepris la tâche importante de rénover et d'adapter le Centre Varglyan à ses nouvelles fonctions, mais les évaluations prouvent que l'APS a réussi à inciter divers services à s'installer dans les locaux du centre ; à organiser des équipes professionnelles spéciales chargées de pourvoir aux besoins particuliers des individus ; à former et à placer un nombre restreint mais croissant de ses membres ; et à apporter un soutien à la création d'un petit nombre de micro-entreprises par des chômeurs.

Le projet Varglyan est parti d'une constatation de l'agence pour l'emploi de Sipoo selon laquelle il y aurait, au sein de la communauté, un grand nombre de personnes dont la réinsertion exige une attention particulière, en raison de leur handicap, de leur âge, de leur état de santé, d'une dépendance quelconque ou de toute autre infirmité. Grâce au soutien énergique de l'église et d'autres partenaires, le Centre Varglyan devient un endroit où les personnes marginalisées peuvent se réunir, dîner, recevoir une formation, travailler et même lancer leur propre entreprise dans un environnement protégé et solidaire.

La participation active des employeurs locaux est un soutien précieux qui peut se manifester sous forme de conseils sur l'adéquation d'une formation aux besoins du monde du travail, sous forme de débouchés ou sous forme d'un appui aux microentreprises qui se créent. Les besoins et les aspirations des personnes socialement exclues sont systématiquement passés en revue et examinés par des équipes de professionnels qui agissent de concert. Mais ce qu'il y a de plus important, c'est que l'on sollicite l'opinion de ceux qui bénéficient d'une assistance et que l'on en tient compte. Ainsi, les personnes concernées sont amenées à contribuer de façon significative à la conception et à l'exécution des interventions dont elles sont les bénéficiaires.

Conclusion

L'APS se caractérise par la sollicitude dont font preuve d'importants acteurs locaux à l'égard des personnes marginalisées de Sipoo ; une vision claire de ce que le futur doit ou peut offrir à ces gens ; un esprit d'équipe ; une stratégie intégrée bien conçue notamment en ce qui concerne les défis du marché du travail ; une action coordonnée et une gestion ferme et résolue.

En dépit de formidables obstacles, le partenariat a accompli d'importants progrès dans un laps de temps relativement court et il est parvenu à réaliser certains de ses objectifs comme l'aménagement du Centre Varglyan, l'organisation de cours de formation individualisés, l'insertion d'un petit nombre de personnes à la population active, et le lancement réussi de microentreprises par des chômeurs. Le partenariat a permis de mettre au point des systèmes et des processus qui favorisent l'esprit d'équipe et l'action coopérative, et qui traitent les groupes cibles de façon constructive, en les responsabilisant. Il est incontestable que cette méthode suscite une réponse de la part d'un grand nombre de bénévoles et qu'elle entraîne une synergie des services offerts par les différents organismes. On s'accorde généralement à reconnaître qu'en jugulant les énergies locales et en organisant une réponse concertée de la part des prestataires de services, l'APS crée un avantage supplémentaire non-négligeable dans la vie des victimes de l'exclusion sociale à Sipoo.

Même si l'APS a accompli des progrès considérables vers la réalisation des tâches et la mise au point des processus qui lui étaient assignés, de nombreux obstacles s'opposent encore à son bon fonctionnement. L'un des plus notoires tient aux difficultés associées à une nouvelle culture où responsabilité et prise de décision sont partagées entre les principaux acteurs. Les univers de ceux qui ont perdu leurs droits, des agents de la fonction publique et des entrepreneurs privés sont très différents et il faut beaucoup de temps, de patience, de persévérance et de compétence pour faire participer chacun au travail du partenariat, pour réconcilier les différents points de vue, et pour arrêter un ordre du jour commun. Les organismes de financement, dans ce cas-ci, le Centre pour l'emploi et le développement économique d'Uusima, ont coutume d'accorder un financement à court terme dont ils attendent rapidement des résultats concrets. L'historique de l'APS donne également à penser que les partenariats sont parfois considérés comme des moyens peu coûteux de prestation de services et que l'État peut tenter de les utiliser de cette manière, en particulier en période de restrictions financières. Un maigre financement, accordé à court terme et par tranches, constitue une base instable pour lancer un partenariat.

Le partenariat de l'Uusimaa central (PUC)

Économie locale

Le partenariat de la région de Keski-Uusimaa (Uusimaa central) fonctionne dans les trois municipalités de Järvenpää, Kerava et Tuusula. Située à environ 30 km au nord d'Helsinki, la région est sillonnée par d'importantes artères dont la principale voie de chemin de fer du pays et plusieurs routes de première importance. Cette infrastructure de transport facilite la circulation et constitue une bonne base pour la croissance des affaires et le développement interne de la région.

La population de la région atteint pratiquement 96 000 personnes (tableau 10) dont la plupart vivent dans des centres urbains aux constructions très denses. La population de l'Uusimaa central s'accroît à un rythme qui s'approche d'un pour cent par an. Cela s'explique à la fois par la croissance naturelle de la population et par l'immigration, un phénomène commun à la plupart des régions du sud de la Finlande où se concentre le développement économique. Le profil d'âge de la population est relativement jeune. La structure socio-économique de la population est dominée par la classe moyenne, mais on constate de grandes différences de niveaux de vie dans la région. Ainsi les problèmes du chômage et de l'exclusion sociale sont concentrés géographiquement dans un petit nombre d'immeubles de rapport, en particulier à Järvenpää où se trouvaient autrefois beaucoup d'industries à forte intensité de main-d'œuvre maintenant en déclin.

Tableau 10. **Quelques traits caractéristiques de la région de Keski-Uusimaa**

Nombre de municipalités	3
Superficie (km ²)	288.0
Population totale (fin de 1998)	95 451
Densité de la population (nombre d'habitants au km ²)	331
Population de 0 à 14 ans (%)	22.0
Population de 15 à 64 ans (%)	69.5
Population de plus de 65 ans (%)	8.5
Migration totale nette (1998)	290
Rapport naissances/décès (1998)	591
Enseignement supérieur (%)	
Järvenpää	16.0
Kerava	15.8
Tuusula	13.7
Taux de dépendance	
Järvenpää	1.3
Kerava	1.2
Tuusula	1.3

Source : Tableau 32 dans *Annuaire statistique 1999*, Statistics Finland.

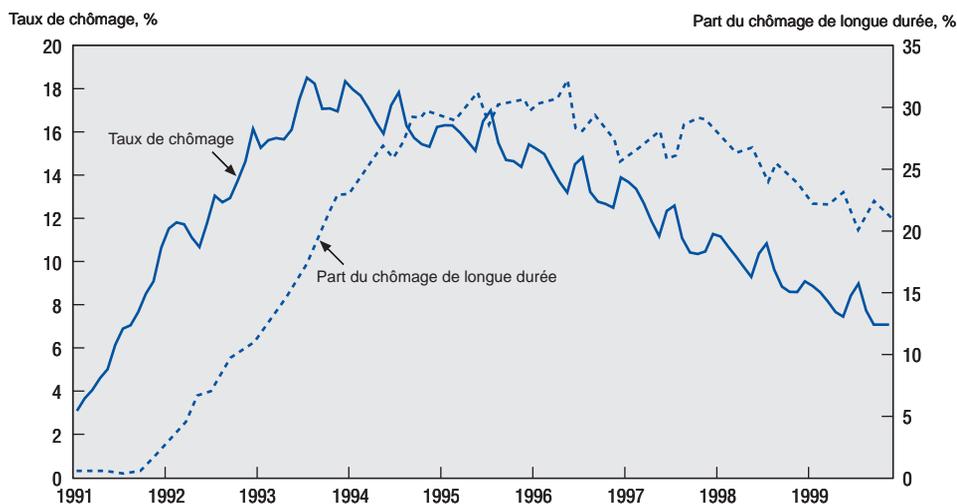
Plus de 70 pour cent de la population travaille dans le secteur des services. La part des ouvriers industriels est tombée à 25 pour cent. Le reste, moins de cinq pour cent, se répartit entre les activités liées à l'agriculture, la foresterie et la pêche. Il y a environ 4 500 entreprises dans l'Uusimaa central et elles fournissent quelques 30 000 emplois dans la région. Sur ces postes, 50 pour cent sont imputables au secteur des services et 38 pour cent à l'industrie. Il y a pratiquement 5 000 emplois de moins dans la région par rapport au début des années 1990. Située au Nord, mais aux abords immédiats de la zone métropolitaine d'Helsinki, la zone du partenariat entretient des liens étroits avec la capitale. Il n'est donc pas étonnant qu'une grande partie de la population active locale s'y rende tous les jours pour travailler, dans des proportions bien supérieures à l'ensemble de la région d'Uusimaa et à l'ensemble du pays. La plupart des personnes qui ont un emploi travaillent dans le secteur de services. C'est pourquoi le profil de la population active par profession ne correspond pas au profil des emplois disponibles dans la région et accorde une plus grande place au secteur des services.

Le nombre total de chômeurs dans l'Uusimaa central était de 3 800 à la fin 1999. Le taux de chômage, inférieur à quatre pour cent au début des années 1990, s'est accru rapidement pendant la récession nationale qui a marqué le début de cette décennie, et il a atteint un niveau record de plus de 18 pour cent en 1993. Depuis lors, il a décliné régulièrement et il se situait à 7.7 pour cent à la fin 1999 (figure 6). Le chômage de longue durée touche environ 20 pour cent de l'ensemble des chômeurs. Six cent quarante deux personnes occupent des emplois essentiellement temporaires, créés grâce à des mesures spéciales du marché du travail et 627 autres personnes sont dans des programmes de formation du marché du travail. Le chômage de longue durée a décliné régulièrement depuis le milieu des années 1990 mais le nombre relativement important de personnes qui sont dans des programmes d'emploi à court terme et dans des cours de formation tend à occulter la véritable dimension du problème. Bon nombre de chômeurs ne sont pas ou peu qualifiés. Des problèmes sociaux ou de santé, et notamment le vieillissement, minimisent encore leurs chances de trouver un emploi en rapport avec leurs compétences. Beaucoup d'entre eux sont au chômage depuis longtemps et ils ne sont plus imprégnés des valeurs d'une culture de travail. La reprise économique nationale s'est accompagnée d'une pénurie de main-d'œuvre dans certaines industries en croissance, mais ces emplois sont hors de portée des chômeurs de l'Uusimaa central parce que ceux-ci ne sont pas suffisamment éduqués ni qualifiés pour satisfaire aux nouvelles exigences du marché du travail.

Partenariat local

Le partenariat de l'Uusimaa central (PUC) a été constitué en 1997 par les trois municipalités de Järvenpää, Kerava et Tuusula. Il s'est formé en réponse à un

Figure 6. **Évolution du taux de chômage et part du chômage de longue durée dans la région de Keski-Uusimaa, 1991-1999**



Source : Ministère du Travail, Finlande.

appel national du ministère du Travail demandant qu'on lui soumette des propositions de partenariat. Constitué en association, le PUC est une entité juridique indépendante, bien qu'étroitement soumise au contrôle des trois municipalités. Chaque municipalité désigne deux directeurs (un représentant local élu et un fonctionnaire) au conseil d'administration. Toutefois, les représentants élus ont des intérêts privés et ils apportent donc aux délibérations du conseil un grand savoir-faire.

Le conseil d'administration de six membres coordonne l'ensemble des activités du partenariat à un niveau stratégique mais également au niveau des prises de décisions pratiques. Tel qu'il est composé, le conseil n'est pas conforme au modèle général de partenariat. Depuis quelques temps, il fait l'objet d'un examen dans le but de déterminer comment élargir la participation au niveau des instances dirigeantes, car depuis trois ans qu'il existe, le PUC ne compte toujours pas de représentants de l'agence pour l'emploi, ni des partenaires sociaux, ni encore du secteur de l'économie sociale.

Le conseil du PUC a invité environ 30 personnes (issues de diverses organisations jouant un rôle actif dans son réseau de coopération) à constituer un comité

directeur de soutien. Outre les représentants des municipalités, ce comité regroupe des personnes choisies parmi les agences locales pour l'emploi, les associations de chômeurs, les entrepreneurs et les organisations de conseil aux entreprises de la région, ainsi que des personnes provenant de différentes organisations professionnelles, des organismes de formation, des églises et des institutions du secteur tiers. La mise en œuvre de projets particuliers est conduite par des groupes de travail réunis spécialement à cet effet et composés essentiellement de personnes ayant des connaissances spécialisées dans le domaine du projet. Le PUC fait partie du réseau national de partenariat et bénéficie à ce titre des informations, du savoir-faire et des pratiques les plus performantes qui puissent être obtenus par l'intermédiaire de ce réseau. Le PUC a également des liens internationaux, en particulier avec un partenariat en Irlande qui a offert aux membres du conseil et aux membres du personnel l'occasion de participer à de courts programmes de formation.

Le personnel du PUC est composé de trois personnes dont un administrateur, une secrétaire et un employé de l'agence locale pour l'emploi, détaché auprès du PUC. Le personnel est responsable de la planification détaillée des projets et de leur mise en œuvre pratique. Le budget total de fonctionnement du PUC pour la période allant de 1997 à 1999, s'est élevé à 2.2 millions FIM financé par l'UE, le ministère du Travail et les trois municipalités membres du partenariat. Les projets sont financés individuellement auprès de différentes sources qui, le plus souvent, ne sont autres que des entités prenant une part active au PUC. La valeur totale des projets déjà en cours est supérieure à 10 millions FIM.

L'objectif fondamental du PUC est de lutter contre le chômage, particulièrement le chômage de longue durée, et de s'attaquer au problème connexe de l'exclusion sociale. Le PUC cherche à mettre au point de nouveaux modèles d'action pour encourager la création d'emplois et il soutient l'esprit d'entreprise au niveau local en améliorant les conditions qui doivent être réunies pour permettre la création et la croissance des petites entreprises dans la région. Il cible spécifiquement de nouveaux domaines d'emplois, comme les projets d'ordre social et culturel. Les réseaux locaux de coopération sont incités à soutenir les initiatives du secteur de l'économie sociale.

A un niveau plus général, le PUC cherche à favoriser l'apparition d'attitudes positives d'auto-assistance au sein de la collectivité locale et vise en particulier à donner aux chômeurs la confiance et les qualifications nécessaires à leur réinsertion dans les circuits économiques tout en leur donnant les moyens de vivre d'une façon épanouissante et utile à la société.

Dans son travail, le PUC se conforme à un plan d'action qui a été élaboré sur la base d'une analyse SWOT (étude portant sur les forces et les faiblesses de la région) très complète. Ce plan a été mis au point à la suite de consultations avec

plus de 50 organisations locales et avec d'autres acteurs, et il a reçu l'approbation du conseil de gestion à l'automne 1997. La stratégie de mise en œuvre repose sur quatre programmes opérationnels clés qui consistent à : a) perfectionner les communications, en particulier celles qui ont trait aux débouchés et aux possibilités de faire des affaires ; b) favoriser l'esprit d'entreprise en aidant à surmonter les obstacles que pose la création d'entreprises ; c) identifier de nouveaux débouchés dans l'économie locale ; et d) développer les ressources personnelles. Chaque programme d'action a servi de support à plusieurs projets de développement.

Parmi les principaux projets qui ont bénéficié du soutien du PUC, citons :

1. *Potkuri*, un journal des associations de chômeurs dont la création est antérieure au partenariat mais que celui-ci utilise et considère comme un instrument efficace pour disséminer l'information et encourager la discussion sur les questions qui présentent un intérêt particulier pour les chômeurs.
2. La bourse aux emplois de l'Uusimaa central, une foire de recrutement qui se tient périodiquement en divers points de la région et qui met en rapport chômeurs et employeurs.
3. Tuusula : Environnement 2000 ; une initiative qui a pour objet de former des chômeurs à occuper des postes dans le domaine de l'environnement. Dans ce contexte, de vieux bâtiments sont restaurés et d'autres programmes d'amélioration de l'environnement sont menés à bien.
4. « *Third Base* » (« le troisième pilier »), qui place particulièrement l'accent sur l'octroi d'une formation et d'autres formes de soutien à des personnes qui désiraient travailler pour des organisations bénévoles et autres sociétés du secteur tiers.
5. « *The Culture Mill* » (« le moulin de la culture »), un centre d'affaires qui se spécialise dans l'exploitation du potentiel qu'offre la région du point de vue culturel et qui offre des services de soutien et des locaux appropriés pour des entreprises de ce genre.

« Le moulin de la culture » est le projet le plus novateur et le plus intéressant actuellement mis en œuvre par le PUC. L'Uusimaa central est connu pour son héritage culturel dans la mesure où il est étroitement associé à des artistes de renommée internationale. En se fondant sur la créativité dont la région a fait preuve dans le passé, le PUC cherche à encourager la création de nouvelles entreprises dans le secteur culturel par l'intermédiaire d'un centre de soutien commercial qui dispose d'un vaste réseau d'organismes offrant leur coopération, notamment des institutions d'enseignement artistique, des prestataires de services commerciaux, des institutions de formation, des entrepreneurs privés et d'autres entités encore.

Le centre de soutien commercial aux affaires culturelles cible spécifiquement les entrepreneurs locaux, les diplômés des écoles d'art, les artistes et les artisans. Il les aide dans l'aspect commercial de leurs entreprises en leur offrant sous un même toit, des locaux tenant lieu de pépinières d'entreprises, des services d'assistance technique, une formation à la gestion des affaires, etc. Lancé en septembre 1999, avec le concours financier du Centre pour l'emploi et le développement économique, du conseil régional d'Uusimaa et de la ville de Järvenpää pour une période initiale de deux ans, le projet a permis la création de plusieurs entreprises, et il offre un potentiel de développement considérable.

Le projet « le moulin de la culture » illustre la tendance actuelle des initiatives du PUC. Au début, la stratégie principale consistait à inciter d'autres partenaires, organismes officiels pour la plupart, à entrer en action, mais récemment, le PUC s'est impliqué davantage dans la mise en œuvre des projets, tout en servant de médiateur entre organismes officiels et clients potentiels. Le PUC a procédé à des analyses détaillées des besoins des chômeurs et des victimes de l'exclusion sociale ainsi que des possibilités qui existent dans la région, ce qui lui permet d'agir avec efficacité, dans un rôle de courtage et de faire travailler en équipe l'ensemble des partenaires d'un projet, dans le but d'offrir aux usagers désireux de tirer parti d'une opportunité particulière, un service de soutien coordonné et personnalisé.

Les objectifs spécifiques qui sont mentionnés dans le plan d'action du PUC pour la période 1997-1999 sont les suivants : a) la mise au point de trois à cinq modèles innovant de coopération, destinés à encourager la création d'entreprises ; b) la création de 120 nouvelles entreprises offrant 150 emplois ; c) la création de 250 emplois supplémentaires à temps partiel ou à plein-temps ; et d) la solution des problèmes personnels de 90 autres personnes. Ces objectifs ont été atteints, exception faite toutefois de la création de 20 des 120 nouvelles entreprises envisagées, et les objectifs en matière d'emploi ont même été dépassés. Ainsi, jusqu'à présent, plus de 150 personnes ont trouvé un emploi grâce aux deux premières bourses à l'emploi qui ont été organisées, et il y a eu au total environ 300 postes de créés. Des études portant sur l'économie locale et le fonctionnement du marché du travail local ont été réalisées et se sont révélées utiles. Le PUC a coopéré avec les institutions les plus importantes dans leur domaine respectif, afin d'offrir des services (cours de formation, par exemple) personnalisés et ciblés en fonction des besoins particuliers des usagers. D'après les conclusions d'une évaluation extérieure et indépendante, le PUC aurait réussi à faciliter la coopération entre les organismes locaux. Cette action coopérative a produit des effets favorables sur l'économie locale et a contribué de façon significative à atténuer le chômage et l'exclusion sociale au sein de la population locale.

Conclusion

Le PUC a enregistré un succès considérable en un laps de temps relativement court, en raison essentiellement d'une gestion décidée, mise en œuvre par un conseil restreint mais efficace, composé de personnes possédant des connaissances spécialisées dans des domaines pertinents. Le conseil a bénéficié d'un flux d'informations provenant du réseau national des partenariats finlandais et ses membres ont reçu une formation appropriée (notamment en Irlande) sur le rôle et les modes de fonctionnement des partenariats. Une stratégie bien préparée, assortie d'objectifs clairement énoncés et d'un plan d'action en quatre points ont permis de choisir des projets qui ont remarquablement progressé dans des délais relativement courts. La méthode globale qui a été adoptée est assez sophistiquée et l'on constate que les connaissances techniques voulues sont disponibles si besoin est. Étant donné les grandes difficultés qui existent à entrer en contact avec les chômeurs de longue durée et les victimes de l'exclusion sociale, les résultats obtenus à ce jour par le partenariat sont assez remarquables.

Le PUC n'est pas sans connaître certaines faiblesses et certaines tensions qui tiennent essentiellement au fait que le partenariat, opérationnel depuis trois ans, est encore largement un instrument des municipalités. Le partenariat a incontestablement renforcé la coopération entre les trois municipalités, ce qui a encore été facilité par la composition restreinte du conseil. Le partenariat a également réussi à créer des moyens efficaces de coopération avec les services publics pour l'emploi et d'autres organismes. Cependant, il semblerait que l'on n'ait pas déployé autant d'efforts pour s'assurer de l'engagement du secteur privé. Le PUC a décidé que la participation au conseil serait limitée aux hommes politiques et aux fonctionnaires des municipalités fondatrices. Cependant, il a par ailleurs cherché à encourager la participation des groupes cibles dans les activités du partenariat en les incorporant au groupe consultatif d'orientation et en les associant à la gestion des projets. Le journal publié par les associations de chômeurs avec l'aide du PUC est devenu un instrument utile pour amener les chômeurs à s'intéresser aux activités du partenariat. La détermination du conseil d'avancer rapidement et la pression des donateurs désireux de disposer rapidement de résultats tangibles se conjuguent pour donner une politique où l'on a trop tendance à agir au nom des victimes de l'exclusion sociale et non à les responsabiliser en les plaçant au cœur du processus. Des raisons d'efficacité administratives et de convenance semblent l'emporter sur l'inéluctable nécessité de mettre en œuvre un processus lent et difficile, seul apte à déboucher sur un partenariat réel susceptible de donner des résultats.

Parmi les autres difficultés auxquelles s'est heurté le PUC, citons notamment : a) l'engagement superficiel de certains partenaires envers un véritable partenariat ; b) les rivalités politiques locales ; c) les querelles interorganisations

sur la délimitation de leur sphère de compétences ; d) les différences d'attitude entre les personnes issues du monde des affaires et celles qui connaissent l'exclusion sociale ; e) une mentalité d'où le concept d'initiative personnelle est absent et qui est associée à une forte dépendance des municipalités et d'autres organismes ; f) un financement à court terme et g) le trop peu d'intérêt manifesté par l'État et l'insuffisance de l'assistance technique offerte au niveau national.

Mis à part ces difficultés, le PUC tient beaucoup à continuer sa mission. Il dispose d'importants atouts pour faire progresser son travail à l'avenir et notamment, de la participation de nouveaux acteurs, de la confiance accrue des groupes cibles, d'une nouvelle impulsion résultant de la diversité croissante des points de vue des participants, de l'émergence de nouvelles opportunités économiques et de pratiques novatrices permettant d'en tirer parti, et des ressources de son personnel, composé d'une équipe de professionnels fortement motivés.

Conclusions

Raison d'être des partenariats locaux

Dans un monde complexe, dominé par la globalisation des activités économiques et par une réglementation et une gouvernance supranationales, la tendance à la localisation qui se définit comme « *la montée des revendications locales d'autonomie* » (Banque mondiale, 2000) devient de plus en plus importante. Nombreux sont ceux qui considèrent que les partenariats locaux donnent aux collectivités la possibilité d'exercer un plus grand contrôle sur leurs propres vies. Ces partenariats sont présentés comme étant au cœur d'une nouvelle aspiration à traiter les questions au niveau local, et apparaissent donc comme un antidote aux sentiments d'impuissance qui se manifeste dans un environnement de plus en plus internationalisé. Dans la plupart des systèmes de gouvernement en place actuellement, la prise de décision est un processus trop souvent distant et compartimentalisé, du moins du point de vue d'une collectivité locale. Les décideurs ne se fondent pas toujours sur une réalité objective et il arrive souvent qu'ils n'aient pas une expérience directe des problèmes auxquels ils cherchent à remédier.

Le chômage, la pauvreté et l'exclusion sociale présentent autant de caractéristiques qui varient d'un endroit à l'autre (McDonagh, 2000). Leurs causes sont aussi diverses que les moyens d'y remédier. Ils font partie de la famille des problèmes dits « *pernicieux* » qui exigent une coordination des services offerts dans les domaines les plus divers, ainsi que la mise en commun du savoir-faire professionnel des prestataires de services et du bon sens des utilisateurs pour pouvoir s'y attaquer comme il convient (Sabel & O'Donnell, 2001). Ces problèmes ne peuvent être résolus par des décisions imposées d'en haut, ni par l'adoption d'une méthode ascendante, mais par un ensemble de méthodes de direction flexibles

appliquées à des plans d'action généraux émanant du centre. Dans le cadre de ces plans d'action, rien n'empêche les collectivités de puiser dans les capacités endogènes des acteurs du secteur public, privé et associatif, pour tenter des expériences sociales et trouver les solutions les plus adaptées aux conditions locales, certaines de celles-ci méritant peut-être d'être appliquées dans des domaines plus vastes. Dans un grand nombre de pays de l'OCDE, les pouvoirs publics s'y emploient en favorisant une plus grande participation des autorités locales et régionales, des partenaires sociaux, du secteur privé et de la collectivité, au stade de la conception et de la mise en œuvre des politiques (OCDE, 1998a).

Résultats obtenus à ce jour

En Finlande, les partenariats locaux ont fait des progrès considérables depuis leur création en 1997, soit dans un laps de temps relativement court. On constate que des réalisations dignes d'intérêt peuvent être imputées au programme pilote dans des domaines où le partenariat local a été appliqué :

- L'une des réalisations les plus importantes, c'est que le principe du partenariat est de plus en plus reconnu comme ayant des mérites et qu'il est de plus en plus largement accepté dans bien des localités dans l'ensemble du pays. Il semblerait, que dans les localités qui ont fait l'expérience du partenariat, de nombreux acteurs importants soient parvenus à un niveau sophistiqué de compréhension du principe de partenariat et qu'ils apprécient, dans l'ensemble, la valeur pratique de cette méthode. Coopération, coordination, constitution de réseaux et travail en équipe dans un contexte local sont désormais monnaie courante dans bien des régions. Les barrières intersectorielles ont été abaissées, les initiatives faisant appel à plusieurs organismes sont plus fréquentes et il commence à se dessiner un certain sentiment de communauté d'intérêts. Au sein des organismes publics, il est maintenant plus fréquent de voir des attitudes favorables à la participation des citoyens dans la prise de décisions locales concernant la conception et la mise en œuvre des initiatives. Le capital social que représentent ces liens étroits et ces rapports de confiance dans le travail est considéré comme un atout majeur pour les collectivités concernées.
- Une autre réalisation importante, c'est la valeur ajoutée que les partenariats ont su apporter aux efforts entrepris pour résoudre les problèmes des collectivités, efforts que l'on n'avait pour ainsi dire jamais, jusqu'alors, tenté de coordonner. Des équipes d'acteurs locaux ont été constituées dans le but de s'attaquer à des problèmes bien précis, et dans la mesure où ces problèmes se posent différemment d'un moment à l'autre et d'un

endroit à l'autre, la composition des équipes doit varier en conséquence ainsi d'ailleurs que les connaissances techniques nécessaires à la résolution de ces problèmes. Ces groupes de travail ont été considérablement étoffés par la participation d'un grand nombre de personnes qui se sont investies bien au-delà de ce que l'on attendait d'elles. Une grande partie de l'assistance et des connaissances spécialisées, nécessaires à la réalisation des objectifs du partenariat, a été fournie sur une base totalement bénévole.

- L'un des postulats de base du développement économique des collectivités, c'est que l'on n'apprend qu'en mettant la main à la pâte, et que l'on ne responsabilise qu'en faisant participer (Ó Cinnéide, 1987). Plusieurs partenariats locaux d'envergure régionale traduisent dans la pratique ce principe fondamental qui consiste à s'assurer de la participation la plus large possible des collectivités dans le processus de développement. Ainsi, un grand nombre de personnes marginalisées ont-elles été impliquées dans le travail des partenariats et il ne fait aucun doute qu'elles ont personnellement tiré profit des occasions qui leur ont été offertes d'acquérir un savoir de façon expérimental. Le personnel d'encadrement a également laissé entendre qu'il saisissait mieux désormais les préoccupations des victimes de l'exclusion sociale et que suite aux échanges de vues et de connaissances qu'ils ont eus dans le cadre du partenariat, avec les chômeurs et les autres professionnels des secteurs public et privé, ils avaient acquis de nouvelles connaissances qui leur permettaient de mieux s'attaquer aux problèmes sociaux.
- Les partenariats locaux ont obtenu des résultats significatifs par rapport aux tâches qui leur étaient assignées. En un peu plus de deux ans, on estime qu'ils ont lancé environ 400 projets et que près de 30 000 personnes ont pu bénéficier de l'une ou l'autre de leurs interventions. On estime que les partenariats ont permis la création de 15 000 emplois dont bon nombre correspondent à des placements subventionnés (Loustarien, 2000). Les agences locales pour l'emploi, les municipalités et d'autres organismes ont peut-être joué un rôle central dans de nombreux projets et peuvent donc se targuer, à juste titre, d'avoir contribué à certains des résultats qui ont été obtenus, mais ces entités s'accordent à reconnaître que les partenariats ont joué un rôle essentiel dans le lancement des projets, l'organisation et la coordination des principaux acteurs et, dans certains cas, la mise en œuvre de ces projets. Il est également reconnu que les partenariats ont fait preuve d'une grande capacité d'innovation qui leur a permis d'ouvrir de nouveaux domaines à l'emploi et de favoriser l'émergence de nouvelles formes d'entreprises commerciales.

Points faibles

Plusieurs facteurs s'opposent à l'heureuse progression des partenariats locaux en Finlande. A ce jour, il en a été dressé la liste suivante :

- Il n'y a pas d'accord suffisamment clair sur ce que doit être l'esprit et l'objet des partenariats. Les autorités centrales et parfois certaines des organisations partenaires au niveau local, accordent la priorité à la réalisation d'objectifs qui correspondent à des tâches données, comme l'organisation de cours de formation, la création de débouchés, la mise en œuvre de programmes d'amélioration de l'environnement, etc. D'autres estiment que la fonction principale des partenariats est de parvenir à des résultats qui sont le fruit de processus, comme la constitution d'un capital social, la responsabilisation des personnes marginalisées, la réconciliation des intérêts public, privé et communautaires, l'instauration d'une coordination transsectorielle, etc. En un mot, la création parmi les collectivités locales d'une culture de solidarité, d'autonomie et d'auto-assistance et la mise au point de systèmes d'organisation permettant de traduire en pratique ces notions abstraites. Le manque de clarté eu égard à ces fonctions a été une source de confusion et de tension au sein des partenariats, entre les partenariats et les organismes de financement et dans l'ensemble du programme.
- La manière dont les partenariats sont structurés ne leur permet pas toujours de s'acquitter au mieux de leurs fonctions. Certains partenariats sont tellement identifiés à des partenaires donnés, notamment aux municipalités, qu'ils n'ont ni l'indépendance ni la souplesse voulues et qu'ils sont perçus localement comme un prolongement du système bureaucratique de l'État. Dans d'autres cas, la représentation du secteur privé est nettement insuffisante. Un autre sujet de préoccupation concerne la participation des groupes marginalisés pour que celle-ci n'intervienne pas qu'à un niveau purement nominal. Il semblerait qu'il soit davantage tenu compte du point de vue de partenaires établis et que l'on n'ait pas cherché systématiquement à prendre les mesures d'animation et de renforcement des capacités qui sont nécessaires pour permettre aux personnes exclues de la société de s'affirmer comme des partenaires à part entière. Les points forts inhérents aux partenariats sont imputables en grande partie à la diversité des points de vue que les partenaires appliquent aux questions qu'ils traitent (Bryant, 1991). Lorsqu'une voix domine ou qu'une autre est absente, lorsque l'égalitarisme n'est ni encouragé, ni apprécié au sein d'un partenariat, alors une telle institution a peu de chances de réussir à s'acquitter de sa mission.
- Les partenariats n'ont pas été dotés de ressources suffisantes. Une fois réparti entre plusieurs partenariats locaux, il ne restait pratiquement rien

du financement accordé au programme pilote de partenariat. La période de financement, qui s'étalait sur deux ans et demi environ, de 1997 à 1999, était trop courte pour que l'expérience sociale qui est la raison d'être des partenariats régionaux puisse produire des résultats significatifs. On n'a pas consacré suffisamment de temps, de réflexion ni de ressources au processus de construction des partenariats, parce que les mesures débouchant sur des résultats pratiques, notamment les programmes de formation et les programmes pour l'emploi, ont bénéficié d'une priorité par rapport à la réalisation des objectifs de processus. Étant donné le taux de chômage généralement élevé qui s'est maintenu pendant toute cette période, il est facile de comprendre le désir de fixer des objectifs concrets et à court terme, mais cela n'a pas permis aux partenariats de donner leur pleine mesure dans le domaine stratégique. Ainsi, ils n'ont pu contribuer ni à améliorer le processus de planification intégrée du développement local, ni à rattacher les plans locaux aux stratégies régionales et nationales.

- La manière dont le programme pilote de partenariat a été dirigé au niveau national n'a pas été satisfaisante. Il semblerait que les autorités n'aient pas cédé suffisamment le contrôle du programme pilote à l'équipe de coordination qui n'a pu, de ce fait, inciter les partenariats locaux à rechercher des solutions innovantes. L'équipe nationale de coordination n'a pas non plus été dotée des ressources dont elle avait besoin pour stimuler la formation de partenariats ; guider et développer ceux-ci ; en retirer des exemples de bonnes pratiques qui auraient pu être reprises ailleurs ; et en retirer les enseignements utiles pour les politiques et les stratégies nationales et internationales. Il y a peu de chances pour que l'on trouve d'éventuelles solutions aux difficiles problèmes du chômage et de l'exclusion si l'expérience sociale des partenariats est effectuée dans un cadre de recherche tourné vers l'action et qu'elle est conçue *a priori* pour obtenir de tels résultats.
- Du fait des exigences de suivi et d'évaluation, et de l'obligation de faire rapport, on a eu tendance à attendre des partenariats des résultats à court terme dont l'obtention découle de l'accomplissement de tâches spécifiques et cela au détriment du choix des moyens mis en œuvre. Non seulement cela a abouti à des doublons dans la prestation de services aux chômeurs et aux victimes de l'exclusion sociale, mais cela a parfois conduit les partenariats à entrer en concurrence directe avec des organisations partenaires dont le territoire se trouvait ainsi empiété. Dans le meilleur des cas, de telles pratiques ont incité les organisations partenaires à faire preuve d'une plus grande réticence dans leur participation aux partenariats (ou dans leur tolérance des activités de ces institutions) et au pire, elles ont

incité les organisations partenaires à faire de l'obstruction au sein des partenariats ou même à s'en retirer.

Aspects à prendre en considération

Il y a en Finlande, une longue tradition de consensus dans la formulation des politiques nationales, en particulier en ce qui concerne le développement économique et les questions liées à l'emploi. Des négociations tripartites entre les pouvoirs publics, les syndicats et les fédérations patronales ont abouti à plusieurs accords nationaux qui ont notablement contribué au développement économique et à la prospérité générale du pays.

Par ailleurs, le principe du partenariat local est d'origine très récente, du moins formellement, et les partenariats embryonnaires qui ont été constitués à ce niveau en sont maintenant à un stade critique de développement. Lancé en fanfare et à grand renfort de publicité, le mouvement a fait naître de grands espoirs parmi les groupes et collectivités qui sont nombreux à être assiégés par les problèmes de chômage et de marginalisation, et qui désespèrent de la capacité des organismes extérieurs à remédier à leur sort. Pour que l'initiative des partenariats locaux soit assurée d'une pleine réussite, les organismes responsables devraient envisager de modifier le programme de la façon suivante :

- Parvenir à s'entendre avec toutes les parties concernées pour clarifier le rôle des partenariats. Le potentiel des partenariats est bien supérieur à ce qui a été réalisé jusqu'à présent. Grâce à leur maillage des partenaires sociaux, ils sont bien placés pour intégrer la politique du marché du travail et avoir une influence à la fois sur la demande et sur l'offre de mains d'œuvre au niveau local. Ils constituent des vecteurs utiles pour la formulation des stratégies locales et régionales. L'accent devrait être placé sur les objectifs de processus tels que la responsabilisation des groupes marginalisés, le développement d'une culture de participation et la mise au point de réponses intégrées à des problèmes complexes. La responsabilisation implique que les personnes qui vivent au niveau local, y compris celles qui sont socialement exclues, exercent une influence croissante sur les questions qui les concernent directement. Si elles sont responsabilisées, les personnes qui vivent au niveau local ont moins tendance à devenir des bénéficiaires passifs des initiatives de développement, et elles agissent en tant que sujets ou architectes des solutions de leurs propres problèmes. La participation, si l'on veut qu'elle ait un sens, exige une démocratisation sensible de la prise de décision, et en particulier, elle suppose la promotion de points de vue jusqu'alors sous-représentés. L'intégration implique l'harmonisation des efforts entrepris dans tout un ensemble de secteurs. La principale fonction des partenariats locaux est de prévoir et de trouver, sur la

base de différentes expériences, la formule la plus apte à induire la réalisation de ces objectifs dans leur région. C'est de cette façon que se constitue le capital social qui est de plus en plus considéré comme un facteur critique de réussite.

- Doter les partenariats locaux des ressources et du mandat dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs missions. Même s'il peut être désirable pour les partenariats de bénéficier d'un financement national ou d'un financement de l'Union européenne, cela ne les dispense pas pour autant d'obtenir des contributions auprès d'organisations partenaires locales, car c'est la seule manière de s'assurer du véritable engagement de ces organismes à l'égard du processus de partenariat. Quand on pense à l'ampleur des problèmes du chômage et de l'exclusion sociale, et au grand nombre de problèmes connexes qui y sont souvent associés ; à l'importance des programmes de dépenses publiques qui ont pour objet de s'attaquer à ces problèmes ; et au besoin de réformer ces programmes de façon continue dans un souci d'équité et d'efficacité, il semble justifié d'accroître les ressources qui sont consacrées au programme de partenariat et de prolonger cette expérience. Cependant, l'adéquation des ressources ne suffit pas à garantir la réussite du partenariat. Encore faut-il lui donner la liberté d'explorer des méthodes novatrices, de prendre des risques, et de chercher des solutions hardies et imaginatives sans avoir peur de l'échec. Pour être plus précis, il faudrait peut-être de trouver une formule qui permette aux partenariats d'exister en tant qu'entités indépendantes (sans pour autant que la culture de l'un des partenaires ne vienne à en perturber le fonctionnement) soumises toutefois à des mécanismes de contrôle compatibles avec les critères de responsabilité à l'égard du public.
- Créer un mécanisme satisfaisant pour gérer les programmes de partenariat au niveau national. Les partenariats locaux doivent être dirigés, suivis et évalués, ne serait-ce que pour satisfaire aux exigences de responsabilité à l'égard du public. Il faut également prêter attention au maintien des partenariats déjà établis. Plus important encore, il faut concevoir un système qui permette de capter les résultats de ce type d'expérience, d'identifier les facteurs de réussite et d'échec, de synthétiser les conclusions que l'on peut en retirer et de porter ces conclusions à la connaissance d'éventuels bénéficiaires, notamment d'autres partenariats en Finlande et à l'étranger, des collectivités qui envisagent de constituer des partenariats, des organismes statutaires, etc. Il est particulièrement important d'intégrer les enseignements que l'on peut tirer de telles expériences, puisqu'un grand nombre des mesures auxquelles on a actuellement recours pour faire passer les exclus de la société (notamment les chômeurs de longue durée) à une situation où ils sont capables de garder un emploi, ne sont pas toujours

efficaces. Il faut trouver des interventions plus adaptées qui permettent de surmonter les nombreux obstacles qui se présentent sur la route allant du chômage de longue durée et de l'exclusion, à un mode d'existence utile sur le plan social et épanouissant sur le plan personnel. En prêtant dûment attention à la conception de la recherche, les partenariats, forts de leurs différentes expériences, peuvent contribuer à alimenter ce processus. Des universités et d'autres instituts de recherche, voire des sociétés privées de conseils disposent probablement des connaissances et des moyens voulus pour entreprendre une telle recherche.

Notes

1. 1 FIM = 0.169 euro (soit 1 euro = 5.95 FIM).
2. Les trois partenariats ont été choisis par le biais d'un processus de sélection dans lequel le ministère du Travail a invité les 14 Centres pour l'emploi et le développement économique à proposer des projets évoluant dans leur région. Les propositions ont ensuite été examinées par un comité national composé de représentants du ministère du Travail, du ministère des Affaires sociales, de l'Association des autorités locales et régionales finlandaises et de l'École suédoise de commerce. Un comité de délégués OCDE/LEED a ensuite procédé à la sélection finale en utilisant des critères de diversité de contextes socio-économiques et de types d'arrangements institutionnels.

Chapitre 8

Les partenariats en Sicile : une nouvelle approche du développement économique

par *Alberto Melo*,
Université de l'Algarve, Portugal

Le cadre institutionnel général

Évolutions récentes des politiques de développement économique

« L'Italie est une réalité trop difficile à expliquer ! » « L'Italie est en tous points un pays étrange ! » C'est ainsi que bon nombre d'italiens s'expriment le plus souvent lorsqu'on les interroge sur l'un quelconque des problèmes qui se posent au pays.

En fait, depuis son accession au rang d'État-nation à part entière en 1870, l'Italie s'est présentée comme une société civile à la fois très vivante et créative, en même temps qu'un État et une administration publique qui paraissent enfermés dans le XIX^e siècle, parfois écrasants, mais, toujours, entourés d'une réputation d'inefficacité, sinon de prodigalité. Depuis l'instauration de la République en 1946, l'Italie a connu 57 gouvernements (en moyenne plus d'un par an). Dans le peu de temps qui lui est imparti pour conduire les affaires du pays, le gouvernement en place se distingue habituellement par une activité législative boulimique et par la création de plusieurs institutions publiques. L'empilement des législations (on compte environ 200 000 lois) et la création ininterrompue de nouveaux instituts ont donné naissance à un tissu juridique et bureaucratique aux mailles étroitement imbriquées qui est à la fois source de confusion pour le citoyen et d'une perplexité peu propice à l'action pour les fonctionnaires et les décideurs. C'est cette situation qui a conduit à l'émergence d'une administration que beaucoup d'italiens qualifient aujourd'hui de « lentocratie ».

La façon dont les problèmes de l'Italie du Sud (Mezzogiorno) ont été traités jusqu'à une date très récente constitue l'exemple le plus caractéristique de ce dysfonctionnement. Les habitants de la partie la moins développée du pays ont le sentiment de continuer à subir les conséquences du désordre institutionnel des années 50. C'est ainsi qu'il a pu à un moment donné y avoir un ministère du

Mezzogiorno, chaque gouvernement semblant au demeurant avoir préservé les structures existantes pour y ajouter, à son tour, un nouvel élément. Un autre concept intéressant a été utilisé s'agissant de l'Italie du Sud : il s'agit de l'« intervention exceptionnelle » (*intervento straordinario*), conduite par la *Cassa del Mezzogiorno* (Banque du Sud), qui semble avoir été utilisée aux fins les plus diverses, à l'exception du développement durable de régions en retard de développement. Il a à juste titre été mis fin à cette intervention en 1993.

Après 1992, un fort vent de changement a commencé à souffler dans les allées du pouvoir et à l'intérieur de l'administration. Les forces ascendantes (*bottom-up*) et descendantes (*top-down*) existant au sein de la société italienne ont graduellement convergé, jetant les bases d'une approche participative de la prise de décisions politiques et stratégiques ainsi que de la conception et la mise en œuvre de programmes et de projets favorisant un développement plus régulier et qui bénéficie par ailleurs d'un large soutien de la part de ses acteurs.

Programmazione negoziata : planifier en partenariat

Dès 1993, les acteurs locaux de la province sicilienne de Caltanissetta se sont engagés dans un processus de coopération et de travail commun qui a amené à la conclusion d'un « accord local de développement ». Cette initiative était toutefois prématurée, aucun instrument institutionnel ou financier approprié n'existant alors pour en assurer la viabilité. Quoi qu'il en soit, la tendance générale en matière de politiques publiques pointait dans cette direction, comme en témoigne la Loi n° 662 du 28 décembre 1996, qui introduit la notion de *programmazione negoziata* (PN : « planification en partenariat », ou « planification concertée »).

Au-delà de la phase initiale de lancement, qui doit être portée au crédit du CNEL (*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, ou Conseil national de l'économie et du travail), les instances qui constituent le moteur de la génération et de la diffusion des principes et des pratiques de la planification concertée au sein du gouvernement et de l'administration centraux sont le ministère du Trésor, de l'Économie et de la Planification économique et le CIPE (*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*, ou Comité interministériel de planification économique), ce dernier lié à la Présidence du Conseil des ministres¹.

La loi approuvée en 1996 demeure aux yeux du gouvernement italien le principal document définissant les contours de la politique de développement concernant l'Italie du Sud. La PN ne constitue pas en elle-même une intervention au sens plein du terme, mais plutôt un ensemble de lignes directrices et de méthodes. Elle vise à l'instauration de partenariats à caractère social, utilisant à cet effet des fonds publics (nationaux et européens) comme moyen d'incitation à la coopération entre différentes institutions et à la mobilisation des investissements privés locaux.

Le « vieux » modèle, en vigueur des années 60 aux années 90, reposait sur la notion d'un développement fondé sur les investissements publics et les infrastructures lourdes, décidés et gérés de façon centralisée, à l'intérieur du cadre plus général de programmes sectoriels, ainsi que sur la pratique consistant à « exporter » l'activité des grandes entreprises industrielles vers les territoires défavorisés. Le « nouveau » modèle, représentant désormais le courant principal de la pensée et de l'action politiques, tend quant à lui à diffuser une culture reposant sur l'entrepreneuriat local et sur la responsabilité des individus et des institutions.

Les instruments du développement local

Dans les années 90, le développement local s'appuyait en Italie sur deux instruments principaux : *i*) la PN, qui englobe les « pactes territoriaux » (PT), et la Loi 488/1992 (prévoyant des mesures incitatives pour les entreprises nouvelles) ; et *ii*) la Loi 44/1995 relative aux jeunes créateurs d'entreprises (voir l'encadré 12 pour un résumé du contenu des deux lois), complétée par un certain nombre de lois régionales. Des agences publiques ont en outre été créées pour aider à la mise en œuvre de ces instruments (voir encadré 13).

Plus récemment, des mesures relatives à l'aménagement du territoire au niveau local ont été introduites ; ces mesures investissent les autorités locales du pouvoir de représenter l'intérêt général de la communauté locale et d'entreprendre la promotion du développement local. Jusqu'au début des années 90, ces prérogatives appartenaient au gouvernement central ou aux régions autonomes (telles que la Sicile), et non aux municipalités. A l'évidence, le seul rôle restant aux municipalités ou aux provinces dans un contexte centralisé de cette nature consistait à tenter d'obtenir des plus hautes sphères du pouvoir des chantiers de travaux publics et autres instruments de soutien du développement local par le biais d'une activité de *lobbying*.

Aujourd'hui, les politiciens locaux peuvent commencer à s'appuyer sur le concept de promotion du développement sur la base des capacités et des ressources locales. Les instruments de la PN doivent être examinés à la lumière ce nouveau contexte. Comme le présent chapitre tend à le démontrer, les structures et les missions des entités territoriales sont actuellement envisagées sous un jour nouveau en Italie. Il reste toutefois beaucoup à faire, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, pour que ce cadre politique et administratif innovateur tienne ses promesses. Il existe ainsi un certain nombre de restrictions et d'incertitudes concernant la disponibilité de l'argent public et le calendrier des transferts. Les procédures et les structures en place sont par ailleurs trop complexes : année après année, de nouvelles règles s'ajoutent aux réglementations plus anciennes, qui ne sont pas écartées. Les petites municipalités n'ont pas encore la capacité

Encadré 12. Instruments de développement local en Italie du Sud

A. Loi 488/1992 visant à stimuler le développement de l'activité économique

Cette loi a été conçue pour soutenir l'activité des entreprises dans les secteurs minier et manufacturier, ainsi que dans les secteurs des services et du tourisme. Elle prévoit des mesures incitatives pour la création de nouvelles unités de production ou pour l'expansion, la modernisation, la restructuration, la conversion ou la réactivation d'unités de production existantes, ainsi que pour leur transfert. La loi est applicable dans toutes les régions d'Italie éligibles au titre des Fonds structurels de l'Union européenne. Terrains et bâtiments, enquêtes et études, permis et certificats, machines et autres équipements, véhicules et logiciels informatiques sont parmi les principaux éléments susceptibles de bénéficier d'un soutien financier. Les demandes sont soumises à une banque accréditée qui les examine et transmet une évaluation au ministère de l'Industrie.

Les projets qui ont passé avec succès le cap de la première évaluation se voient accorder des points en fonction de cinq indicateurs de base :

- montant de l'investissement propre de l'entreprise exprimé en pourcentage de l'investissement éligible total ;
- nombre d'emplois créés par le projet rapporté à l'investissement éligible total ;
- montants comparés du plafond fixe de la mesure incitative et de la somme demandée ;
- priorités régionales ;
- impact sur l'environnement.

B. Loi 44/1995 visant à encourager les jeunes entrepreneurs

Objectif : soutenir et promouvoir l'activité des jeunes entrepreneurs par le financement d'entreprises nouvelles dans les régions défavorisées.

Conditions d'éligibilité : petites entreprises dont les associés sont de jeunes adultes âgés de 18 à 35 ans, dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, de l'artisanat et des services aux entreprises. Sont éligibles les coûts liés aux études de faisabilité, aux terrains, aux bâtiments ainsi qu'à l'équipement.

Soutien financier : aide non remboursable à concurrence de 50 pour cent au maximum de l'investissement total et prêt (à un taux d'intérêt de 2 %) à hauteur de 45 pour cent au maximum de l'investissement total.

technique nécessaire pour faire face aux devoirs et prérogatives qui sont désormais les leurs, mettant ainsi en évidence le besoin de services de formation plus accessibles, à la fois pour le personnel administratif et pour le personnel technique.

Encadré 13. Agences publiques assurant le soutien du développement local en Italie

Sviluppo Italia (SI ; Développement Italie) est l'agence nationale en charge du développement économique et du soutien aux entreprises en Italie du Sud et dans les autres régions désavantagées du pays. Les principales missions qui lui ont été confiées sont les suivantes :

- a) promotion des initiatives en matière de production et d'emploi ;
- b) soutien à la création d'entreprise ;
- c) attraction des investissements étrangers ;
- d) stimulation de l'innovation ;
- e) développement de réseaux d'entreprises locaux ;
- f) fourniture à l'administration centrale et aux administrations locales de services de conseil relatif à la planification financière et à la planification du développement.

Sviluppo Italia est une société par actions, dont le capital est détenu en totalité par le Trésor. Elle a été créée en 1999, à partir de la fusion de six sociétés (IG, Insud, Itainvest, SPI, Finagra et RIBS) qui opéraient déjà au niveau national. L'une des premières priorités échuës à SI a été le soutien de la première génération de pactes territoriaux.

Impreditorialità Giovanile (IG ; Entrepreneuriat des jeunes) a été créée par le gouvernement pour insuffler aux jeunes adultes la culture d'entreprendre et les aider à surmonter la « culture de l'inertie », sa mission spécifique étant la promotion du développement territorial à travers le soutien à la création d'entreprise par de jeunes adultes. A cet effet, elle a adopté depuis sa création un large éventail d'instruments, les uns basés sur l'individu (comme, par exemple, les aides non remboursables destinées aux entrepreneurs privés ainsi qu'aux entrepreneurs individuels), les autres sur le territoire (comme le soutien au développement local). IG a adopté une approche flexible qui lui confère selon ses dires la capacité de répondre de manière individuelle aux demandes de tout jeune entrepreneur. En 1999, IG et *Sviluppo Italia* ont été regroupées sous le nom de cette dernière.

Planification en partenariat : pactes territoriaux et contrats de zone

Parallélisme des approches italienne et européenne

Après le démantèlement de l'« intervention exceptionnelle pour le Sud » et parallèlement à la mise en application de la Loi 488/1992, la nécessité de concevoir de nouveaux instruments pour promouvoir le développement à base locale, fondés sur les partenariats locaux et la création d'entreprises, a été ressentie

en 1993 au sein du CNEL. Au cours des années qui ont suivi, plusieurs instruments ont été élaborés, toujours au titre de la PN : « pactes territoriaux pour le développement » conformes à la réglementation italienne, « pactes territoriaux pour l'emploi » placés sous les auspices de l'Union européenne, contrats de zone (CZ), programmes de zone, accords de programme institutionnels, pactes territoriaux pour l'agriculture, pactes territoriaux pour l'environnement. Ces instruments étaient tous spécifiquement destinés aux acteurs locaux et visaient à concilier incitations au développement de l'activité économique et fondement territorial. La coordination a été assurée par le Trésor, lequel a, en 1995, défini les règles applicables et procédé à l'allocation des fonds, pour ce qui concerne les pactes territoriaux (décision CIPE du 10 mai 1995 – *regolamentazione dell' istituto del patto territoriale*).

En décembre 1996, le Conseil européen de Dublin a lancé un programme-pilote de pactes territoriaux pour l'emploi concernant l'ensemble des États membres en allouant, par l'intermédiaire de la Commission européenne (CE), 200 000 Euro à l'assistance technique et à d'autres formes de soutien financier direct. Malgré un certain nombre de points communs, ces instruments européens ont été conçus selon des principes différents de ceux qui ont prévalu dans le cas de leurs équivalents italiens, dont la conception est antérieure (bien que leur mise en œuvre ait, elle, été plus tardive). Les PT européens tendent en effet à promouvoir le développement intégré dans tous les secteurs d'activité, y compris ceux qui ne sont pas couverts par les PT italiens, comme par exemple l'économie sociale ou tiers-secteur, les activités liées à ce que l'on appelle les « nouveaux gisements d'emploi » ou la formation professionnelle.

S'agissant du modèle italien, c'est une délibération du CIPE prise en 1997 qui a permis au Trésor, ou plus exactement au Département des politiques de développement et de cohésion nouvellement créé en son sein, de lancer un certain nombre de PT. Aux termes de la délibération du 21 mars 1997 :

« Le PT, en tant qu'expression du partenariat social, est un accord entre institutions (autorités locales et autres organismes publics locaux, représentants des employeurs et des salariés au niveau local, organisations privées, régions et provinces concernées, banques et autres établissements de crédit, consortiums pour le développement industriel) visant à mettre en œuvre un programme d'action intégré dans les secteurs de l'industrie, de l'agro-alimentaire, des services et du tourisme, ainsi que des infrastructures. Les PT doivent poursuivre, à une échelle sous-régionale, des objectifs en termes de promotion du développement local compatibles avec les principes du développement durable. »

Cette délibération met également l'accent sur l'impact important des pactes territoriaux et des contrats de zone sur l'emploi « par le biais du développement et de la modernisation du système productif, de la simplification des procédures administratives, de la formation des jeunes et de l'adoption de méthodes flexibles de gestion des relations entre partenaires sociaux ».

PT pour le développement « italiens »	PT pour le développement « européen »
<i>Différences existantes</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - davantage basés sur l'industrie ; - constituent une forme de politique de l'offre ; - participation d'entreprises, dès le lancement du programme, dans le cadre des négociations ; - les coûts de formation sont en principe inéligibles ; - les projets présentés sont évalués par une banque ; une autre banque transfère les fonds publics ; - il n'y a pas de provision pour la couverture des coûts d'une structure de coordination ; - les fonds ne sont pas transférés aux PT, mais vont directement du Trésor à la banque et de la banque aux bénéficiaires ; - les agences externes sélectionnées par le Trésor effectuent la majeure partie du travail concernant le plan d'action local ; - 30 pour cent de l'investissement total va aux infrastructures publiques et 70 pour cent à l'entreprise privée. 	<ul style="list-style-type: none"> - couvrent un plus large éventail de secteurs d'activité ; - plus proches du développement local intégré ; - les entreprises ne prennent part au programme qu'à un stade ultérieur, en formulant des propositions dans le cadre d'un appel d'offres public ; - les coûts de formation sont éligibles ; - une seule banque intervient, pour évaluer les projets ; l'agence de développement local se charge des versements aux promoteurs ; - il existe une provision financière pour la couverture des coûts d'une structure de coordination ; - les PT gèrent les fonds qu'ils reçoivent directement de la CE ; - les PT établissent en commun le plan d'action local et créent leur propre agence pour aider à sa mise en œuvre ; - il n'existe pas de quota fixe de répartition des investissements public et privé : ce quota est déterminé par l'accord local.
<i>Éléments communs</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - un territoire prédéfini et homogène ; - un partenariat local réunissant tous les acteurs locaux concernés par le développement de leur territoire ; - un programme local intégré et durable visant à promouvoir l'emploi, les entreprises et, dans certaines limites, des projets sociaux et culturels ; - une agence destinée à gérer les procédures et à stimuler l'ensemble du processus local (<i>società di gestione</i> ou <i>soggetto responsabile</i>). 	

Les pactes territoriaux pour le développement « italiens »

Selon la définition du ministère du Trésor, du Budget et de la Planification économique (2000*b*), les pactes territoriaux sont « un instrument de développement local dont le but est de permettre le renforcement des systèmes entrepreneuriaux locaux par les acteurs

– sociaux, économiques et institutionnels – locaux, l'État apportant sa contribution par le biais d'un soutien financier ». Le Trésor considère les PT comme une expression du « principe de subsidiarité », tel qu'il est par ailleurs appliqué dans les États membres de l'UE.

Les PT sont des accords entre institutions et organisations locales – publiques et privées – conclus à l'échelon sous-régional en vue de stimuler et de coordonner différents projets touchant à la production et aux infrastructures, lesquels visent à terme à encourager le développement local. Ces projets constituent le cœur du plan local de développement.

Pour permettre l'avancement de ces projets, un contexte institutionnel et social favorable doit pouvoir être garanti, ceci au moyen de mécanismes spécifiques de financement publics et privés, d'un allègement des formalités administratives et de l'application de procédures accélérées. Des clauses contractuelles spéciales concernant les salaires, les conditions de travail et les relations sociales, ayant fait l'objet d'un accord entre entreprises et syndicats, ainsi que des délais et conditions exceptionnels accordés par les banques constituent également un préalable nécessaire.

Pour avoir droit à un financement public, un PT doit être assis géographiquement sur une zone en retard de développement (zone relevant de l'Objectif 1 aux termes de la réglementation européenne concernant les Fonds structurels, par exemple). Peuvent bénéficier de l'aide publique les projets qui s'inscrivent dans les secteurs d'activité suivants : industrie, industrie agro-alimentaire, agriculture et pêche, tourisme et services. Les ressources publiques ne sont pas affectées *a priori* mais doivent être obtenues par les canaux habituels de financement prévus par différents programmes européens, nationaux ou régionaux. L'accès aux fonds publics passe par les procédures d'appel d'offres organisées par le Trésor, les pièces justificatives nécessaires dans le cas de projets privés étant quant à elles soumises à l'examen des institutions bancaires accréditées.

Les demandes de cofinancement s'inscrivent dans le cadre d'appels d'offres publics qui font l'objet d'une large publicité. La banque accréditée est seule responsable de la sélection finale : celle-ci doit associer des considérations financières et commerciales à l'ensemble des critères définis par chaque PT sur la base du plan local. Dans la mesure où le PT n'est pas impliqué dans la procédure conduisant à l'approbation, une image de transparence vis-à-vis des intervenants extérieurs est ainsi garantie. Ce mécanisme permet également aux acteurs du partenariat de présenter eux-mêmes une demande sans être à la fois juge et partie.

Le rôle de la banque sélectionnée est déterminant pour chaque PT. Ladite banque doit en effet examiner chaque projet privé de façon à s'assurer qu'il soit financièrement et commercialement viable et à vérifier la capacité du demandeur à investir des fonds en part personnelle. Ceci doit être fait avec la plus extrême

précision, la charge du remboursement au Trésor des fonds déjà avancés incombant à la banque dans le cas où l'un des PT initiés viendrait à se trouver en faillite.

Il existe à l'heure actuelle environ 100 PT de ce type en Italie ; toutefois, la formule semble faire l'objet d'un véritable engouement, 781 demandes de création émanant des quatre coins du pays ayant été déposées.

- Procédures de mise en œuvre

Les procédures qui régissent la mise en œuvre des PT sont les suivantes :

- Une institution locale ou un groupe d'institutions décide de prendre en charge l'ensemble des obligations relatives à l'organisation et au financement du pacte et d'engager une stratégie locale d'action.
- Un forum (*tavolo di concertazione*) est mis en place. A l'issue d'une enquête effectuée par le CNEL, les acteurs à l'origine du projet constituent un groupe de travail visant à initier tous contacts avec les acteurs économiques et sociaux concernés ainsi qu'avec les institutions locales.
- Le premier « document relatif à l'accord local » est rédigé et signé conjointement par les initiateurs du projet et par le CNEL ; ce dernier soumet le contenu et les objectifs de l'accord à l'approbation des partenaires sociaux et des autorités locales. Le CNEL joue ainsi le rôle de garant du consensus local.
- La « proposition définitive de PT » est ensuite élaborée, le plus souvent par une agence extérieure d'assistance technique, également responsable du suivi de sa mise en œuvre.
- Cette proposition définitive est de nouveau soumise au CNEL, qui procède une seconde fois à l'évaluation du consensus local ; elle est ensuite finalisée par les initiateurs du projet et par les partenaires sociaux par le biais de la signature formelle d'un « protocole d'entente » (*protocollo d'intesa*). Cet acte solennel conclut la phase préparatoire de lancement du PT.
- Tous les documents sont transmis au CIPE pour approbation et ouverture de financement.

- Approbation et financement

A l'intérieur du cadre légal ci-dessus défini, le CIPE accordera son approbation à un PT si et quand les conditions suivantes seront réunies² :

- Les promoteurs de l'initiative sont des municipalités ou d'autres institutions publiques intervenant au niveau local, des organismes représentatifs des employeurs et des salariés, ou des organisations privées.

- Si l'autorité régionale ne fait pas partie des participants à un PT, elle doit être informée de l'initiative qui a été prise et son avis doit être recueilli avant l'approbation du PT par le CIPE.
- L'élaboration du plan est une tâche qui incombe aux acteurs locaux mais peut être confiée à une société d'assistance technique qui sera librement choisie parmi celles qui bénéficient de l'agrément du Trésor.
- Outre les promoteurs de l'initiative, toute autre institution locale, publique ou privée, à caractère commercial ou à but non lucratif, peut être signataire d'un PT. Les régions et les provinces autonomes peuvent également être parties prenantes, de même que les banques, les établissements financiers et les consortiums industriels.
- Chacun des participants à un PT doit clairement et formellement souscrire un engagement spécifique contribuant à la réalisation du plan local d'action. La région doit en outre intégrer le pacte aux actions relevant de la planification régionale, les banques et établissements financiers apporter leur soutien aux initiatives productives, les sociétés de garantie garantir les prêts accordés par les banques, les municipalités et autres organismes publics simplifier et accélérer toutes les formalités administratives, etc.
- Chaque PT désigne l'« institution responsable » (*soggetto responsabile*), qui peut être l'un des signataires publics ou bien un regroupement d'entreprises.
- Pour ce qui concerne la partie financière, la somme maximale allouée par le CIPE à un PT est de 100 000 millions ITL. La part de cette somme investie dans les infrastructures publiques locales ne peut dépasser 30 pour cent, et ceci à la condition que l'utilité immédiate de cette dépense au regard des projets productifs parallèlement soumis puisse être établie. Les aides publiques accordées pour les initiatives productives privées s'inscrivent dans les mêmes limites que celles qui sont définies par la Loi 488/1992 (voir ci-dessus), le pourcentage de fonds propres ne pouvant être inférieur à 30 pour cent du montant total des sommes engagées dans le projet.
- Une banque est choisie à partir de la liste établie par le Trésor pour examiner les aspects financier et économique de chaque projet de PT.

Le Département des politiques de développement et de cohésion du Trésor vérifie que l'ensemble des critères et conditions posés par le CIPE sont respectés. La décision finale doit intervenir dans un délai de 45 jours suivant la conclusion de la procédure d'inspection ; cette décision appartient au directeur du « bureau de la planification participative », subdivision du département mentionné ci-dessus. En cas d'approbation, les futurs transferts de fonds publics s'effectueront par l'intermédiaire de la Banque publique des dépôts et des prêts (*Cassa Deposititi e Prestiti*).

- Soumission des demandes

Toute demande de PT doit comporter les éléments d'information suivants :

- toutes les activités couvertes par le PT, accompagnées du calendrier correspondant et de l'indication des méthodes qui seront employées, ainsi que des nouveaux délais applicables dans le cadre des procédures administratives accélérées ;
- les institutions responsables de la réalisation de chaque projet ;
- l'existence éventuelle d'accords de programme ;
- l'existence éventuelle d'une « réunion des services publics » (*conferenza di servizi*)³ et de conventions locales jugées nécessaires à l'aboutissement du pacte ;
- l'engagement spécifique souscrit par chacun des partenaires ;
- la désignation du partenaire investi du pouvoir de substitution (*poteri sostitutivi*) dans les cas d'inaction, de retard ou d'inefficacité d'un service public ;
- les procédures relatives à la conciliation ou à la définition des conflits qui peuvent survenir entre partenaires ;
- les moyens financiers nécessités par les différents types d'activité en cause, les sources de financement, la législation applicable et le capital-risque disponible ;
- les organismes en charge du contrôle et de l'évaluation des résultats, ainsi que les méthodes par eux employées.

- Les partenaires

Il existe trois types de partenaires au sein de chaque PT : i) les initiateurs du projet ; ii) les « autres signataires » et iii) l'« institution responsable ».

Dans le but d'assurer le fonctionnement normal du pacte et son aboutissement, l'« institution responsable » est investie des responsabilités suivantes :

- représenter, sur la base du consensus, les intérêts de l'ensemble des partenaires ;
- mobiliser les fonds nécessaires pour garantir un versement anticipé au titre des subventions de l'État, de la région ou de l'UE, y compris les aides globales ;
- déployer toutes les ressources techniques et organisationnelles nécessaires à l'achèvement du plan local d'action ;
- s'assurer que le suivi et l'évaluation des résultats sont bien effectués ;
- vérifier que les engagements souscrits par les partenaires sont tenus et prendre les initiatives nécessaires en cas d'inefficacité ou de retard ;

- évaluer et garantir l'adéquation de nouvelles initiatives avec les objectifs en termes de développement local en vue desquels le PT a été établi ;
- convoquer, en cas de besoin, la réunion des services publics ;
- soumettre un rapport d'avancement au Trésor (ainsi qu'au gouvernement régional, dans les régions autonomes) tous les six mois.

Pour ce qui les concerne, les promoteurs du projet à statut privé sont tenus de souscrire une série d'engagements : engager en part personnelle des fonds à la mesure des objectifs poursuivis ; mettre en œuvre le projet conformément aux conditions, au budget et au calendrier convenus ; réaliser tous les investissements dans le respect des paramètres définis dans le cadre du pacte ; créer un certain nombre d'emplois. S'agissant de ce dernier point, l'employeur a la possibilité de recruter de nouveaux employés pour période expérimentale de trois mois ; si le résultat est satisfaisant, un contrat de travail de cinq ans au minimum doit alors obligatoirement être conclu. Les locaux et les équipements financés à l'aide d'une subvention publique devront en outre être utilisés exclusivement aux fins prévues par le projet pendant une période de temps définie (10 ans pour les bâtiments). Les salaires et autres frais d'exploitation sont exclus du bénéfice de l'aide, les coûts à caractère immobilier ne devant quant à eux pas excéder 55 pour cent de l'investissement total.

Les projets approuvés bénéficient d'un premier versement partiel équivalent à 30 pour cent du montant total de l'aide accordée ; le second versement est effectué lorsque le promoteur fait la preuve que 60 pour cent de l'investissement total ont déjà été dépensés. Entre ces deux paiements, la banque concernée a la possibilité d'accorder un prêt relais.

Les pactes territoriaux pour l'emploi « européens »

Entre 1998 et 1999, 1.6 milliard d'euros ont été investis par l'UE pour soutenir 89 pactes territoriaux pour l'emploi, pactes lancés en 1997 dans l'ensemble des États membres à titre de projet pilote. Les lignes directrices définies par l'UE pour les politiques visant le marché du travail en 1998 et 1999 invitaient les États membres à exploiter tous les gisements potentiels d'emploi et à promouvoir des mesures basées sur les opportunités offertes par la création d'emplois au niveau local ainsi que par les nouvelles activités liées à des besoins que le marché du travail existant ne permettait pas de satisfaire. A cette fin, le rôle central et la responsabilité des partenaires régionaux et locaux, ainsi que des partenaires sociaux, devaient être reconnus et soutenus.

Les PT bénéficiant du soutien de l'UE ne sont pas fondés sur un modèle unique, dans la mesure où ils prennent en compte les besoins spécifiques et le contexte local de chaque zone géographique considérée. Trois conditions principales doivent toutefois être remplies : i) approche ascendante, en vertu de

laquelle l'initiative doit dans tous les cas venir du niveau local ; ii) large partenariat, à l'intérieur duquel chaque institution associée doit avoir un rôle clairement défini et iii) plan local intégré élaboré à partir de projets innovants et coordonnés. L'existence d'un fort taux de chômage dans la zone considérée constitue au demeurant un critère évoqué en première analyse.

Le ministère du Trésor, du Budget et de la Planification économique a récemment publié un document (2000c) dans lequel il tente d'évaluer l'impact des PT à l'échelle du pays. Selon cette publication officielle :

« Les pactes territoriaux pour l'emploi représentent pour l'Italie une expérience d'une extraordinaire importance en termes d'innovation et d'approche intégrée s'agissant des pratiques de développement local. (...) Les contradictions et les difficultés rencontrées, mais aussi l'espoir et l'enthousiasme suscités (...) confirment que l'Italie est un pays qui, en dépit des nombreux écarts existants entre zones économiquement développées et zones économiquement faibles, parvient à faire preuve d'une capacité extraordinaire (sic) à compenser les déséquilibres et à se renouveler. Ces énergies (...) soulignent et renforcent la nécessité d'une véritable culture locale de développement. »

A l'issue d'une sélection opérée par le gouvernement italien, dix PT ont été regroupés au sein d'un « programme opérationnel multirégional » spécifique, bénéficiant des investissements suivants : a) 280 millions d'euros (originaires à 50 % l'Italie et à 50 % de l'UE) faisant suite à la reprogrammation des Fonds structurels alloués à l'Italie du Sud ; et b) financement italien complémentaire à hauteur de 240 millions d'euros. Au total, le Trésor a ainsi dégagé 380 millions d'euros pour les pactes « européens », qui ont fait l'objet de mesures de promotion dans le pays depuis avril 1997. L'ensemble du programme a été approuvé par la CE en décembre 1998.

Sur ces dix PT, trois concernent la Sicile : Calatino Sud Simeto, Catane Zone Sud et Alto Belice-Corleonese.

Les contrats de zone

Cet instrument de planification concertée a été conçu en 1996 pour venir en aide à des « régions en crise » sélectionnées par le gouvernement italien. Il s'agit de zones lourdement affectées par un déclin industriel profond, et qui affichent de façon persistante des taux de chômage très élevés. D'une certaine manière, les CZ constituent une tentative de correction des politiques des années 60 et 70 reposant sur l'industrie lourde, qui tentaient de résoudre les difficultés de l'Italie du Sud en y établissant de vastes complexes de production détenus par de grandes entreprises d'État (comme le géant de la pétrochimie, ENI, à Gela, en Sicile). Ces complexes sont actuellement démantelés et remplacés par des entreprises à la fois beaucoup plus petites et plus diverses, plus compatibles avec le contexte territorial.

Les CZ doivent être soutenus conjointement par des représentants de salariés et des représentants d'employeurs, lesquels s'engagent dans ce sens au travers de la signature d'un accord formel spécifique. Le principal objectif poursuivi est la création d'initiatives économiques, génératrices de nouveaux emplois dans les secteurs de l'industrie, de l'agro-alimentaire, des services et du tourisme. Les trois éléments essentiels sur lesquels se fondent les CZ sont les relations entre partenaires sociaux, l'accélération des procédures administratives et l'accès au crédit à des conditions favorables. L'accord local est mis en œuvre par ses promoteurs, par les institutions publiques, les autorités régionales et locales et par les entreprises qui ont exprimé la volonté d'entreprendre un projet d'investissement, ainsi que par un organisme local (*società di promozione*) investi du pouvoir d'accéder aux subventions globales de l'UE et d'en assurer la gestion.

Les mécanismes d'accélération évoqués ci-dessus, à savoir la possibilité d'écartier les règles ordinaires d'administration et de comptabilité publiques (tout en restant dans le respect des principes de libre concurrence et de transparence) et celle d'apporter des modifications aux textes réglementaires relatifs à l'urbanisme, sont une composante importante des CZ. A cet égard, l'introduction d'une « autorité responsable unique » dotée de la capacité d'agir par défaut, dans le cas où les autres organismes publics ne prennent pas de décision dans les délais prescrits, représente une innovation majeure.

En Italie, 15 contrats de zone ont d'ores et déjà été approuvés, tandis que 60 autres sont en cours de négociation.

Les partenariats en Sicile

Le contexte sicilien

L'Italie est traditionnellement hantée par le « syndrome des deux nations » : le Nord développé et le Sud méditerranéen en retard de développement.

Le Sud représente, depuis des décennies, le « problème national » numéro un. Or, si le contexte social, économique et culturel spécifique de l'Italie du Sud peut incontestablement être considéré comme un « handicap » en termes de développement et de cohésion à l'échelle nationale, il n'en reste pas moins vrai que les « mauvais remèdes » appliqués pendant plus de trente ans ont certainement fragilisé encore davantage cette partie du pays. A la fois cause et effet de politiques pour l'essentiel centralisées, définies et contrôlées depuis le sommet de l'État, une culture largement répandue d'« abandon à l'assistance », d'inertie et de manque de capacité d'entreprendre est devenue le trait distinctif de la société italienne du Sud.

Malgré le stéréotype dominant du « *dolce fare niente* », un changement radical s'est opéré en Italie du Sud à partir du début des années 90 : un grand nombre de

PME ont vu le jour (dans la seule région de Campanie, 50 000 d'entre elles sont créées chaque année) et un tissu local d'entreprises privées commence à se constituer. Certaines de ces entreprises font preuve d'un niveau élevé de performance dans leur domaine d'activité et sont conformes aux normes nationales et internationales. En outre, ce que les Italiens désignent sous le terme de « capital social » est un atout précieux en Italie du Sud, où un esprit de coopération très solide anime en général les différentes unités productives locales. Les systèmes locaux de production constituent déjà d'une certaine façon un élément positif de la structure économique du Mezzogiorno et pourraient fort bien s'avérer d'une importance cruciale dans le contexte des nouveaux instruments de planification en partenariat.

Les « vieilles » politiques centralisées ont en réalité eu un effet négatif sur les conditions sociales et culturelles du développement local. Ainsi, les processus de développement à l'œuvre dans les régions où les politiques traditionnelles du type *intervento straordinario* n'ont jamais été appliquées témoignent aujourd'hui en règle générale d'un plus grand degré d'autonomie et de cohérence. Les transferts nets utilisés comme « instruments de développement » et souvent opérés sur une base purement discrétionnaire n'ont eu d'autre résultat que l'émergence de communautés fortement dépendantes ou, au mieux, une certaine croissance mais, ceci, sans développement autonome et durable.

Pour des raisons historiques très prégnantes, la Sicile représente l'archétype de l'Italie du Sud. La plus grande île de la Méditerranée a en effet rapidement ajouté aux caractéristiques générales qu'elle partage avec les autres régions du Sud un certain nombre d'éléments distinctifs très spécifiques. Des propriétaires terriens absents et autres magnats de l'économie locale – soutenus par des armées privées bien armées et sans pitié – sur fond de régime institutionnel archaïque de type féodal, à quoi s'ajoutent des décennies de confusion entre activités publiques et agissements occultes, ont donné à la Sicile la réputation bien établie d'un territoire sans loi où une véritable démocratie à l'occidentale restait à installer.

Contexte économique et social

La Sicile est une île dans laquelle cinq millions de personnes se partagent un territoire de 25 740 km². Sur le plan économique, elle n'est pas encore sortie de son statut de quasi-colonie par rapport à l'Italie continentale : seuls 5 à 6 pour cent de la production d'huile d'olive sont par exemple mis en bouteille localement. La situation est comparable pour ce qui est du vin, des oranges, des artichauts, des pistaches et autres produits locaux, vendus en gros puis conditionnés et commercialisés par de grandes entreprises italiennes sans mention de leur origine régionale.

Outre sa terre très fertile favorable à la production agricole, la Sicile abrite quelques « îlots » industriels, comme la plus grande usine de fabrication de blue-jeans en Europe et l'énorme complexe pétrochimique de Gela (aujourd'hui pratiquement démantelé). Le tourisme, dont les résultats affichent d'après des données récentes une tendance à la hausse, occupe également une place très importante dans l'économie de l'île.

Avec une population active de 1.3 million de personnes (dont seulement 10 % dans le secteur secondaire), la Sicile affiche des taux d'occupation particulièrement bas : 23.8 pour cent pour l'ensemble de l'île, pour une moyenne nationale de 34.7 pour cent, ce taux atteignant respectivement 42.6 pour cent et 43 pour cent dans les régions de la Vallée d'Aoste et de l'Émilie Romagne. Le chômage, qui touche 24.3 pour cent de la population active, y est beaucoup plus élevé que la moyenne nationale.

A l'évidence, les politiques d'investissement public et d'emploi inadaptées qui ont été menées ont également laissé leur empreinte négative dans cette région, et sont devenues de formidables obstacles au développement à l'âge de la modernité. La colossale zone industrielle de Termini Imerese, située en bordure de mer, pratiquement inoccupée depuis sa construction et aujourd'hui dans un état de quasi-abandon en est une illustration. La situation de certaines catégories de main-d'œuvre, qui représentent un poids mort insupportable pour les finances publiques, constitue un deuxième exemple des difficultés auxquelles est confrontée la Sicile. L'autorité régionale sicilienne a 23 000 employés, tous rémunérés à un niveau supérieur de 150 pour cent à la moyenne nationale ; le coût moyen d'un fonctionnaire par habitant dans la région est quinze fois plus élevé que la moyenne européenne. L'armée de quelque 10 000 ouvriers forestiers, fortement protégés par les politiciens régionaux et locaux, et qui travaillent entre 51 et 101 jours par an tout en bénéficiant de tous les avantages de salariés à plein-temps, est un autre poste qui pèse d'un poids important dans le budget régional.

On peut en troisième lieu citer l'exemple fameux des « *articolisti* ». En 1988, une loi nationale a dégagé des fonds pour le « travail d'utilité sociale ». Bien que le programme n'ait produit que de médiocres résultats, des milliers de jeunes adultes ont reçu 500 000 ITL par mois pour rester à ne rien faire dans les bureaux de l'administration. En 1992, le gouvernement italien a mis fin à ce programme mais les autorités siciliennes l'ont alors « régionalisé » et maintenu pour 42 000 *articolisti* (ils ne sont plus aujourd'hui que 35 000 mais touchent un salaire de 800 000 ITL par mois), le programme étant reconduit d'année en année.

Les investissements massifs réalisés en matière de formation professionnelle, pour une partie à partir du Fonds social européen et pour une autre partie à partir du budget de l'État italien, sont à l'origine d'une autre débâcle financière.

En effet, six mille formateurs se sont rapidement vu accorder le statut de fonctionnaires régionaux permanents, dans un secteur qui engloutit chaque année des centaines de milliards de lires, alors même qu'il affiche un niveau de productivité et d'adéquation à la demande si faible qu'on parle désormais à son propos de « trou noir » des fonds régionaux siciliens.

Le gouvernement régional sicilien

La région de Sicile a été créée en 1946-1947, dans une tentative d'apaiser les revendications d'après-guerre des militants indépendantistes emmenés par les tenants traditionnels du pouvoir et leurs milices quasi professionnelles. Depuis cette date, la Sicile constitue l'une des cinq régions autonomes du pays. La région est subdivisée en neuf provinces – Palerme, Caltanissetta, Trapani, Agrigente, Enna, Catane, Messine, Syracuse et Raguse – regroupant elles-mêmes plus de 300 municipalités, ou *commune*.

La région jouit de prérogatives légales sur les provinces et les municipalités ; la loi lui confère par ailleurs la capacité d'agir dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'environnement, du patrimoine culturel, de l'artisanat, des coopératives, des pêcheries, du tourisme, de la formation professionnelle, de la planification régionale, etc.

En vertu de la constitution régionale de Sicile, seul le Parlement régional est élu au suffrage universel. Cet organe élit ensuite le président de la région et les quinze ministres (*assessore*). Ce système a pour conséquence le fait que le président ne dispose que d'un pouvoir limité et que les décisions les plus importantes sont issues des négociations internes qui ont lieu entre les différents partis politiques représentés à l'assemblée régionale. Le président est exposé aux fréquents changements affectant les alliances entre partis et ne peut ni choisir les ministres, lesquels ne sont responsables que devant le Parlement, ni en changer.

Dans la mesure où l'élection des ministres est le reflet du poids respectif de l'ensemble des forces politiques en présence, le groupe des quinze ministres régionaux ne peut pas être considéré comme un cabinet exécutif cohérent placé sous la direction du président. De plus, l'assemblée, étant donné son caractère extrêmement composite, est généralement incapable et souvent non désireuse de contrôler le travail des ministres, qui bénéficient par conséquent d'un pouvoir à la fois très étendu et sans limites institutionnelles dans leur domaine de responsabilité, ce schéma constitutionnel étant à l'origine d'un système quasi féodal. C'est la raison pour laquelle il existe désormais une forte pression de la part de certains segments de la population visant à ce que la constitution régionale soit révisée pour permettre au président d'être élu directement par l'ensemble des électeurs et de choisir ensuite son propre cabinet.

Il y a quelques années, une réforme de ce type a été réalisée en ce qui concerne les autorités locales. Dans le système antérieur, un conseil local était élu par les citoyens et choisissait ensuite le maire et les *assessore* municipaux. Aujourd'hui, le maire est élu directement et il ou elle nomme ses propres *assessore* (ceux-ci pouvant même être choisis en dehors des membres du conseil local), dont il peut librement changer. Cette évolution a conféré aux maires une mesure de pouvoir réel et un degré de responsabilité beaucoup plus important à l'égard de la population locale.

Dans ce nouveau contexte, les équipes municipales peuvent désormais s'appuyer sur de nouveaux dirigeants et sur des administrateurs compétents recrutés hors du cercle des politiciens traditionnels, ceci pour une mandature de quatre années. Cette avancée a eu des répercussions notables, que l'on peut observer dans la façon dont les municipalités siciliennes ont fait leurs nouveaux instruments de la PN visant à promouvoir le développement local.

Jusqu'à une date très récente, la région de Sicile n'avait pas montré d'intérêt pour les questions de développement ou de planification. La priorité était accordée à la gestion au jour le jour des mesures ou des programmes en vigueur, initiés pour la plupart par le gouvernement central, au détriment de la programmation à moyen et à long terme. Rien de surprenant, par conséquent, à ce que la Sicile ait régulièrement présenté les plus mauvais taux de réussite dans les programmes nationaux et européens. C'est également la raison pour laquelle le Trésor a décidé de se passer du concours de l'autorité régionale lorsqu'il a lancé la première génération de PT.

Malgré le fait que la Sicile soit une région autonome et possède une direction de la planification régionale, la PN y a en effet été introduite par le biais d'une décision nationale, la région jouant un rôle somme toute marginal dans la procédure. Il y avait incontestablement à l'époque une très grande nécessité à agir et à investir des fonds tant publics qu'européens ; en dépit de cela, l'autorité régionale avait régulièrement fait montre d'une tendance particulière à retarder ou à bloquer les projets innovants, comme c'était le cas depuis 1992 s'agissant du programme LEADER de l'UE.

Les choses semblent néanmoins en train de changer en Sicile. La Loi régionale n° 5, du 30 mars 1998, stipule dans son article 9 intitulé « Dispositions urgentes en matière de PN » : « La région reconnaît et soutient toutes les activités liées à la PN qui sont considérées comme des instruments fondamentaux au regard de la coordination des initiatives publiques et privées allant dans le sens du développement ». Cette loi fait explicitement référence à un « document relatif à la planification économique et financière qui doit être élaboré par l'autorité régionale pour servir de cadre général à la planification régionale, et dans lequel les objectifs à atteindre et les priorités doivent être fixés pour l'ensemble des programmes d'action ». Ce document donne ultérieurement naissance à un « accord institutionnel de

programme » conjointement signé par le gouvernement national et l'autorité régionale.

Au cours des deux dernières années, l'autorité régionale de Sicile s'est effectivement montrée beaucoup plus disposée à travailler en collaboration plus étroite avec les autorités locales et les partenaires réunis au sein des PT sur les questions de développement économique. Les deux documents de programmation produits par les services de la région figurent parmi les premiers résultats de cette nouvelle approche : l'un concerne un réseau régional d'agences pour le développement local, et couvre la période 1998-2000, l'autre, qui couvre la période 2000-2006, est centré sur les priorités de l'UE (Agenda 2000). En vue de la préparation du « Programme opérationnel régional » (instrument de plus large portée relevant du cadre de programmes de l'UE), la région a organisé neuf plates-formes de négociation provinciales (*tavolo de concertazione*) dans le but de mettre en application les principes de la planification concertée, à savoir l'élaboration de programmes sur la base de besoins et de potentialités localement définis. Grâce à cette nouvelle approche, le rôle des provinces en matière de développement local s'est également trouvé fortement renforcé.

L'implication récente de la région sicilienne dans les PT constitue un autre signe du changement radical qui est en cours. Après une première phase où elle avait été complètement écartée, la région coopère désormais activement au processus. En septembre 1999, et ce, pour la première fois en Italie, une instruction visant à accélérer les procédures administratives relatives à l'approbation de projets relevant des instruments de la PN a été donnée au niveau régional, en Sicile. Ce changement d'attitude fait suite à une instruction à caractère national du CIPE spécifiant que les procédures liées aux PT devaient faire intervenir l'autorité régionale à deux reprises : 1) les promoteurs du PT informent la région qu'ils ont initié le processus de leur propre initiative, et peuvent ou non inviter la région à se joindre au nombre des partenaires ; 2) lorsque le Trésor reçoit la première proposition tendant à créer un PT, il soumet le document à la région pour recueillir son avis sur sa compatibilité avec les actions menées au titre de la planification régionale. Jusqu'à présent, aucun PT n'a été rejeté par l'autorité régionale sicilienne au motif de non-comptabilité.

Planification en partenariat : quelques exemples

Au début de l'année 2000, il existait 10 PT en Sicile : sept PT « italiens » (Caltanissetta, Simeto Etna, Enna, Madonie, Messine, Palerme et Syracuse) et trois PT « européens » (Calatino Sud Simeto, Catane Zone Sud, Alto Belice-Corleonese). A l'issue de la délibération du CIPE en date du 15 février 2000, huit autres PT ont été admis au bénéfice du financement public en Sicile. Entre-temps, vingt-deux nouvelles propositions étaient parvenues au CIPE, auxquelles on peut ajouter un grand

nombre de demandes concernant des PT spécialisés dans les domaines de l'agriculture et de l'environnement. On assiste en fait à l'heure actuelle à une multiplication du nombre des PT en Sicile, ce qui démontre la bonne adaptation de cet instrument au contexte local et aux intérêts divers qui sont ceux des partenaires locaux.

Caltanissetta : un pacte territorial pour le développement

La province de Caltanissetta est divisée en deux parties : la zone du Nord et du Centre, qui constitue la sphère d'influence de Caltanissetta, et la zone du Sud, organisée autour de Gela. Le PT s'étend géographiquement sur seize municipalités du Nord et du Centre de la province, soit environ 1 200 km² pour une population de quelque 163 000 habitants.

La région de Caltanissetta, située au centre de la Sicile, occupe une position stratégique sur le plan géographique. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, l'économie locale était basée sur le blé, le mouton et quelques activités industrielles d'importance secondaire. Puis vint le « miracle économique » lié à l'exploitation

Figure 7. Carte de la Sicile



des mines de soufre et, en quelques années, Caltanissetta devint un territoire prospère et dynamique.

Comme cela se produit malheureusement régulièrement dans le cas d'économies locales dont la prospérité s'appuie sur un secteur unique, le déclin de l'activité minière s'accompagna rapidement d'une crise sociale et économique de grande ampleur. Caltanissetta est aujourd'hui l'une des provinces les plus pauvres d'Italie, avec un revenu annuel par habitant de 16.3 millions ITL⁴ (contre 16.7 pour l'ensemble de la Sicile et une moyenne nationale de 24 millions ITL). Le taux de chômage, très supérieur à la moyenne, varie selon les sources de 36.6 pour cent (parmi les plus élevés du pays) à 25 pour cent. D'après les données fournies par la documentation locale, le chômage a fortement augmenté entre 1993 et 1994, passant de 19.4 à 26.1 pour cent. Au cours de la même période, le taux de chômage est respectivement passé de 19.8 à 22.1 pour cent en Sicile, de 17.5 à 19.2 pour cent dans le Mezzogiorno, et de 10.2 à 11.3 pour cent dans l'ensemble de l'Italie. A l'époque où le PT et le CZ (Gela) ont été élaborés, 62 320 personnes étaient inscrites auprès des services de l'emploi de la province.

L'importance du tissu industriel local empêche de considérer Caltanissetta comme un territoire purement rural : la province compte en effet 200 entreprises manufacturières, quelque 50 petites exploitations agricoles produisant des produits alimentaires, quatre zones industrielles et un consortium financier pour l'industrie.

- La procédure conduisant la création du PT

En 1993, Caltanissetta a, comme bon nombre d'autres territoires de Sicile et de l'Italie du Sud, traversé une période très difficile, dont les conséquences ont toutefois été plus graves qu'ailleurs. Le gel des investissements du gouvernement central dans des projets publics a en effet été suivi d'une profonde dépression dans les secteurs de la construction et de la pétrochimie, de l'agriculture ; l'ensemble du système bancaire sicilien a également été touché. A l'époque, le risque de fermeture définitive d'entreprises locales, accompagné de son cortège de répercussions dramatiques sur l'emploi et le revenu local, était réel. De 1990 à 1994, le rapport entre l'investissement local et l'épargne a affiché un mouvement descendant continu, passant de 51.3 à 43.4 pour cent. Certaines voix se sont alors élevées pour demander une nouvelle injection de capitaux publics sous forme d'aides et une augmentation du volume des travaux publics.

L'association regroupant les industriels de la province était toutefois d'un avis différent. Les industriels estimaient en effet qu'au lieu de la logique consistant à vouloir « plus de la même chose » (c'est-à-dire une croissance tirée par les investissements publics), une nouvelle politique était désormais nécessaire. On était selon eux en présence d'une crise structurelle et il leur fallait par conséquent

trouver de nouveaux instruments, de nouvelles stratégies et, par-dessus tout, parvenir à un accord avec l'ensemble des institutions locales sur les « valeurs fondamentales de notre société ».

De nombreuses réunions furent alors organisées dans la province – avec les syndicats, d'autres associations d'employeurs, ainsi qu'un certain nombre de représentants des professions – afin de définir et de préparer un « nouveau contrat social ». Fin juillet 1993, ces réunions ont finalement donné lieu à un accord approuvé par divers acteurs sociaux sous le nom de « Pacte pour le développement de la province de Caltanissetta » (*Patto per lo Sviluppo della Provincia di Caltanissetta*).

Le pacte contenait une vive condamnation des politiques menées depuis vingt ans par le gouvernement central s'agissant de l'Italie du Sud, politiques essentiellement basées sur la notion d'aide et constituant, d'après les auteurs du document, une « dilapidation des ressources ». Le pacte indiquait par ailleurs que l'ensemble des institutions locales étaient « lasses d'une politique basée sur la centralisation du pouvoir et sur les concessions accordées depuis le sommet ».

L'absence de politique régionale était également dénoncée, le défaut de mesures spécifiques ne faisant que renforcer la position des zones urbaines et accroître l'appauvrissement du reste de la Sicile, affectant la qualité de la vie et réduisant à néant les perspectives de développement économique des régions tant urbaines que rurales. Quarante-six pour cent des cinq millions d'habitants que compte la Sicile sont concentrés dans deux de ses neuf provinces (Palerme et Catane), cette situation se soldant à l'époque par une très forte congestion sur le plan urbain et une quasi-ingouvernabilité.

Toutefois, cette première tentative de planification du développement régional « depuis la base » ne fut pas un succès. Elle était en effet prématurée, alors même que les vieux mécanismes étaient encore trop vigoureux et qu'il n'existait pas d'instrument qui permette de soutenir une approche participative locale de cette nature.

Toutefois, deux années plus tard, en 1995, la loi portant création des PT fut adoptée. Les institutions de Caltanissetta, impatientes d'utiliser les nouveaux instruments de développement disponibles, eurent tôt fait d'ajuster le contenu de leur pacte à la nouvelle réglementation. Il leur fallut toutefois attendre trois ans avant de venir à bout de l'ensemble des procédures bureaucratiques. Finalement, en 1998, elles avaient leur propre PT local. Selon les termes de ses promoteurs : « Nous avons maintenant planifié notre développement économique sur la base de nos besoins réels et non, comme c'était la règle dans le passé, à partir de projections intellectuelles consistant à attirer des investisseurs potentiels pour qu'ils établissent une nouvelle unité sur notre territoire ».

- La stratégie centrale

Pour les « architectes » du PT, *« la vraie révolution culturelle, nécessaire pour surmonter la crise que nous traversons actuellement, suppose la mise en place d'un cadre opérationnel et d'un processus à l'intérieur desquels l'ensemble des éléments institutionnels, économiques et sociaux convergent pour constituer un "système" et travaillent ensemble de façon articulée pour atteindre des objectifs communs. Elle suppose la création de modèles d'organisation à l'intérieur desquels entreprises, établissements financiers, institutions, écoles, centres de formation, syndicats, etc. opèrent et coopèrent ».*

Dans ce contexte, la priorité a été donnée à l'industrie manufacturière, aux PME et à l'artisanat, ainsi qu'à l'agriculture et au tourisme. Ces secteurs productifs devaient être soutenus, directement ou indirectement, par d'autres mesures : infrastructures publiques, incitations financières, promotion culturelle et plus grande rapidité des décisions administratives. La coopération entre les entreprises de l'Italie du Nord et les sociétés locales a également été placée parmi les priorités, eu égard à la nécessité d'« importer » un savoir-faire technique et organisationnel, par exemple, en ce qui concerne le secteur manufacturier textile.

Soixante-quatorze projets ont été soumis aux animateurs du PT. A l'issue de réunions de travail conjointes, ce nombre a été ramené à 64, auxquels se sont ultérieurement ajoutés trois « initiatives de soutien à la production⁵ » et trois projets touchant aux infrastructures publiques. L'ensemble représentait un investissement total d'un montant de 196 619 millions ITL, dont 81.4 pour cent pour la production, 15.8 pour les travaux publics et 2.9 pour cent pour des services divers.

La demande de fonds publics s'est élevée pour l'ensemble de ces projets à 71 pour cent du total de l'investissement prévu (63 % s'agissant des projets privés). Chacun des projets relatifs à l'activité économique a nécessité en moyenne une aide de 170 millions ITL (soit un chiffre très inférieur à la limite de 500 millions ITL fixée par la décision du CIPE en date du 12 juillet 1996, limite au demeurant supprimée le 21 juillet 1997). En ce qui concerne le marché du travail, ces projets privés ont concerné 903 emplois, dont 483 correspondaient à des créations et les 420 restants au « maintien » d'emplois existants.

Les projets ayant trait à l'entreprise concernaient la création (65.1 %), mais aussi l'expansion (31.2 %), la modernisation (1.5 %) et la reconversion (1.2 %) d'entreprises. Parmi d'autres exemples d'activités concernées, on peut citer la production d'aliments congelés, les matériaux de construction, les conteneurs pour essence et les matériaux de couverture en zinc, les chaussettes pour hommes, les meubles, les poutres en bois de grande longueur, les remises préfabriquées et les pulls en laine destinés à être vendus sous la marque d'une entreprise nationale célèbre installée à Trévise. Les promoteurs de ces projets étaient tous des entrepreneurs locaux.

- Quelques résultats

Les premiers signes d'un redressement de l'économie se sont fait sentir en 1998, vraisemblablement sous l'effet combiné des investissements réalisés au titre de la Loi 488/1992 et de ceux qui l'ont été au titre du PT. De l'avis des promoteurs du pacte, le principal impact des nouvelles procédures en place a consisté dans le fait que les partenaires sociaux – secteurs public et privé, représentants des employeurs et des salariés, organisations commerciales ou à but non lucratif – s'asseyaient désormais naturellement autour de la même table pour analyser les problèmes rencontrés et rechercher des solutions consensuelles. Il faut y ajouter le miracle qu'a représenté la conclusion de 24 procédures d'attribution de permis de construire en 60 jours⁶, là où il fallait habituellement deux à trois ans. « *C'est peut-être encore plus important que le financement en lui-même* ».

L'approbation délivrée par le CIPE en 1998 (et par laquelle des fonds à hauteur de près de 94 milliards ITL ont été dégagés) concernait essentiellement des projets ayant un lien avec la production manufacturière, auxquels s'ajoutaient trois projets à caractère touristique (un hôtel, deux gîtes ruraux) ainsi que les infrastructures publiques nécessaires. Les projets liés à la formation n'ont pas été acceptés, pas plus que ceux qui avaient trait aux autres secteurs de l'économie. Tous les projets relatifs à l'agriculture ont par ailleurs été transférés vers un pacte à vocation spécifiquement agricole. Étant donné le délai de près de trois ans qui s'est écoulé avant que n'intervienne la décision du gouvernement central, sept des autres projets avaient entre-temps été abandonnés et onze transférés vers un programme d'aide différent. En conséquence, seuls 35 des projets de production privés (sur un total initial de 64) sont restés en lice, dont 22 ont reçu le premier versement partiel qui leur était dû au début de l'année 2000.

Près de 65 milliards ITL ont déjà été consacrés aux projets existants. Pour ce qui est des 29 milliards restants, un nouvel appel d'offres sera prochainement organisé pour la province de Caltanissetta. Caltanissetta S.c.p.a., secrétariat du pacte faisant fonction d'agence de développement local, s'est également intéressé à des initiatives se situant hors du cadre du PT. Grâce à une coopération active avec la région, elle a réussi à obtenir des fonds supplémentaires du Trésor⁷ et du ministère des Travaux publics⁸.

Alto Belice-Corleonese : un pacte territorial pour l'emploi

Le pacte Alto Belice-Corleonese est l'un des 10 PT pour l'emploi relevant du programme-pilote de l'UE existant en Italie et l'un des trois mêmes pactes en vigueur en Sicile. Il concerne vingt des quatre-vingt-douze municipalités de la province de Palerme, ce qui représente près de 122 000 habitants répartis sur une zone géographique de 1 400 km².

Le concept du PT a dans un premier temps fait l'objet de discussions entre les maires des communes locales (ayant à leur tête le maire de Piana degli Albanesi) et les syndicats, ceci en 1995. A l'issue de ces discussions, les municipalités ont décidé de travailler ensemble à la définition d'un plan de développement commun, lequel devait devenir un PT « européen » en avril 1997. Parmi les signataires du pacte figuraient également douze associations professionnelles, quatre syndicats et quatre autres institutions, dont le groupe local d'action LEADER⁹.

Après la phase initiale de présélection de cette zone géographique et de ce partenariat local aux fins du lancement d'un PT, une aide initiale de 200 000 euros a été accordée par l'UE, aide à laquelle les municipalités concernées ont ajouté 50 000 euros. Cette somme a été utilisée pour financer la préparation d'un plan d'action pour le développement local ; une entreprise spécialisée a participé à l'élaboration de ce document technique. Le plan a ultérieurement été approuvé, ce qui s'est traduit par la mise à disposition de fonds en provenance du « Programme d'opération multi-régional » et du CIPE : 17 millions d'euros de la part de l'UE et 34 millions de la part de l'État italien (respectivement, 33 milliards ITL et 66 milliards ITL, soit près de 100 milliards ITL au total, somme équivalant au montant alloué à un PT « italien »).

Une fois l'allocation de 100 milliards ITL confirmée, les partenaires réunis au sein du PT ont décidé de la répartition de cette somme entre les différentes mesures approuvées par eux (voir ci-dessous). Des appels d'offres ont été organisés en mai et en septembre 1999. Toutes les demandes de subvention ont été reçues par la banque responsable de l'évaluation des propositions et de leur sélection en fonction du contenu du plan (et des critères retenus par les partenaires) ainsi que des fonds disponibles. Les projets validés ont reçu le premier versement partiel en décembre 1999.

Aux termes du plan approuvé par les partenaires, chaque municipalité bénéficiait, en plus de l'aide attribuée pour les projets s'inscrivant dans le cadre de la procédure décrite ci-dessus, de la possibilité de recevoir une assistance financière pour deux « projets sociaux » au minimum, selon le nombre d'habitants concernés. A ce titre, chacune des vingt municipalités concernées a reçu en moyenne 170 à 190 millions ITL, à l'exception de Monreale (28 000 habitants) pour laquelle la somme attribuée s'est élevée à 300 millions ITL.

Le plan inclut six mesures et a accepté 294 projets répartis comme suit :

- développement d'une production alimentaire sur exploitation agricole : 62 projets ;
- mise en valeur des ressources naturelles et culturelles pour la promotion du tourisme : 76 projets ;
- structures et services pour l'amélioration de la qualité de l'environnement : 3 projets ;

- développement d'entreprises artisanales et de PME : 70 projets ;
 - soutien d'activités à but non lucratif : 49 projets ;
 - promotion des ressources humaines : 34 projets ;
- Plus de 700 emplois devraient être créés au travers de ce plan.

- Organisation interne

Les vingt maires concernés ont désigné un comité de pilotage constitué de sept d'entre eux (chiffre aujourd'hui passé à neuf) et de cinq représentants des partenaires sociaux (il ne reste aujourd'hui que les représentants des deux organisations les plus actives, à savoir la « Confédération nationale des PME » et la « Confédération des agriculteurs italiens », CIA). Ce comité est à l'origine de propositions qui sont soumises à l'« assemblée plénière », laquelle regroupe l'ensemble des partenaires. Le fait que les maires appartiennent à des partis politiques différents n'empêche pas le bon fonctionnement du système : au cours des cinq dernières années, plus de la moitié d'entre eux ont été remplacés sans que le pacte ne subisse d'altération majeure. « Toujours rechercher le consensus » : telle est la « règle d'or » au sein du partenariat. Il est parfois nécessaire de se réunir au moins une quinzaine de fois pour parvenir à un accord sur un point particulier. Par voie de conséquence, les membres du comité de pilotage se rencontrent deux à trois fois par semaine au cours des périodes de prise de décision les plus intenses et une fois par semaine pendant les périodes ordinaires. L'assemblée plénière se réunit quant à elle une fois deux fois par mois.

Toutes les municipalités versent la même contribution à la « société du pacte », soit 10 millions ITL représentant une part égale du « capital social ». Ce système leur donne à toutes voix égale en matière de prise de décision et de gestion. Les partenaires sociaux peuvent eux aussi faire des demandes de fonds mais ne sont pas partie du capital.

Un organisme local, constitué en société à responsabilité limitée, est responsable des aspects techniques du pacte. Une fois que les décisions ont été prises par les partenaires locaux, l'organisme, constitué d'une équipe de six personnes, effectue l'ensemble des tâches ayant trait à « *la réalisation, la gestion, le contrôle, la communication et la promotion des activités du pacte (...) c'est-à-dire toute initiative conduisant au développement et à la promotion sociale, économique et culturelle du territoire et de la population dans les municipalités associées au sein du pacte* » (article 4 des statuts).

- Autres effets

Au-delà de sa valeur intrinsèque en tant que véhicule de l'investissement local et de la création de richesse, le développement local est aussi considéré par l'ensemble des partenaires – publics et privés – comme un objectif commun

capable de transcender les conflits traditionnels opposant les municipalités entre elles, les employeurs aux salariés et, pour finir, l'ensemble de ces derniers au gouvernement central. Les municipalités sont tellement désireuses de poursuivre cette expérience qu'elles ont décidé de financer conjointement la période de transition qui va de la fin du PT « européen » à la mise en œuvre du Cadre communautaire d'appui (2000-2006), qui détermine le financement accordé par l'UE pour des initiatives comme les PT, ceci afin de ne pas laisser retomber la dynamique installée.

Le pacte stimule également la coopération nord-sud. Comme dans le cas du pacte de Caltanissetta, on cherche à Alto Belice-Corleonese à établir des liens réguliers entre les entreprises locales et des firmes d'Italie du Nord. Ainsi, par exemple, une société de Veneto va-t-elle investir dans le secteur vinicole, grâce à l'activité déployée par le PT.

Parmi d'autres effets positifs, la participation en qualité de partenaires d'organismes collectifs privés, principalement la Confédération des agriculteurs italiens et la Confédération nationale des PME, a joué un rôle décisif en ce qui concerne l'assistance technique apportée aux entreprises locales pour la préparation des applications. Le dernier organisme nommé a également apporté une contribution très active à la création d'un instrument d'ingénierie financière innovant, à savoir un fonds de garantie qui permet aux sociétés locales d'avoir accès à des prêts bancaires à taux réduits.

Le pacte a également redynamisé le secteur de la formation professionnelle. Le sentiment général parmi les promoteurs du PT est que la formation professionnelle accessible par les canaux officiels n'est ni utile ni adaptée aux besoins des partenaires locaux. Ceci explique que la question soit devenue l'un des enjeux stratégiques du pacte. Contrairement à ce qui est le cas pour les PT « italiens », les PT « européens » pour l'emploi permettent de financer les activités relevant de la formation professionnelle. Il a ainsi été possible d'évaluer les ressources humaines locales, leurs qualifications, leurs compétences et leurs attentes et d'identifier en parallèle les besoins des entreprises locales. Sur cette base, des formations, à caractère technique mais aussi de plus large portée, ont pu être conçues et organisées.

L'objectif poursuivi a consisté à mettre en place des actions de formation avant, pendant et après la réalisation de chaque projet relevant du PT. Certification de la qualité, communication, céramiques, décoration, charpenterie, tourisme et culture, promotion du tourisme, mise en valeur du patrimoine urbain, tourisme actif, stockage en chambre froide, technologie des produits laitiers, coopératives, restauration de tissus anciens sont les thèmes qui ont été retenus en raison de leur pertinence au regard des objectifs du PT. La formation à destination des per-

sonnels des municipalités locales (accès aux programmes de l'UE, planification du développement local, élimination des déchets) a également bénéficié d'un soutien.

En plus du plan d'action, sont intervenus des accords complémentaires, qui ont contribué au succès du PT : le premier d'entre eux est un accord sur la légalité et la sécurité visant à encourager les investissements internes et externes (dans le but de contrecarrer les agissements du crime organisé), le second un accord visant à simplifier les procédures administratives. Un pacte pour l'agriculture et les pêcheries, concernant à l'heure actuelle quarante-cinq municipalités, a également été mis sur pied. Plus que d'un PT au sens propre, il s'agit d'une liste de demandes d'attribution de fonds existants : à l'issue du délai fixé par l'appel d'offres d'avril 2000, 250 dossiers avaient été constitués par des soumissionnaires privés et 29 par des associations publiques. Quatre-vingt pour cent de ces demandes de financement émanaient des vingt municipalités participant au PT, ce qui témoigne du degré d'expertise déjà acquis par ces municipalités en matière de préparation et de soumission de projets. Un plan ayant pour objectif le renouveau urbain et le développement durable constitue l'un des autres produits dérivés du PT ici examiné. Les municipalités concernées participent également de façon très active à un programme touchant aux infrastructures (PRUSST), programme coordonné par le ministère des Travaux publics.

La mise en œuvre du pacte paraît se doubler d'un processus d'apprentissage. Comme l'indique l'un des acteurs locaux : « *Il nous a fallu trois années pour faire démarrer le PT, six mois pour le PRUSST, un mois pour le pacte à vocation agricole... Nous apprenons vite. Un grand nombre de jeunes maires sont arrivés aux responsabilités après la réforme électorale de 1992 et ils ont eu le courage de faire face aux problèmes réels des citoyens dans nos municipalités et d'essayer de les résoudre, sans abandonner le terrain à un quelconque "pouvoir occulte"... Compte tenu du contexte particulier qui est le nôtre, les PT représente d'ores et déjà une grande victoire pour la Sicile, une victoire pour la démocratie dans notre île* ».

Gela : un contrat de zone

Le district de Gela comprend quatre municipalités : Butera, Gela, Niscemi et Mazzarino. Gela en est le centre de gravité, notamment depuis l'installation sur sa côte, il y a environ 35 ans, d'une zone industrielle gigantesque, propriété d'ENI, l'entreprise pétrochimique publique du pays. Le territoire n'étant pas industrialisé à l'époque, toutes les activités industrielles qui se sont ultérieurement développées se sont trouvées en situation de totale dépendance vis-à-vis de ce grand complexe d'État. Parallèlement à cela, la ville de Gela (population : 100 000 habitants) a connu un développement trop rapide et hors de tout contrôle. Elle possède ainsi le plus fort taux de bâtiments illicites d'Italie.

A l'évidence, la crise que traverse ENI depuis le début des années 90, la récente défiance à l'égard des mégastuctures et la nécessité à laquelle le gouver-

nement s'est trouvé confronté de réduire de façon drastique les dépenses publiques, tous ces éléments combinés ont abouti au classement de Gela comme « zone de crise » en avril 1994. Selon la définition officielle, une « zone de crise » est un secteur géographique à dominante industrielle affectée par de forts taux de chômage. Or, Gela comptait au plus fort de la crise 15 000 chômeurs, soit près de la moitié de sa population active.

- Les étapes menant à la création du CZ

Le travail initialement réalisé par *Assindustria*, association des industriels de la province de Caltanissetta, a fait émerger deux schémas économiques nettement distincts : l'un centré sur la ville principale de Caltanissetta, qui a donné naissance à un pacte territorial (voir plus haut), l'autre centré sur Gela et les municipalités satellites, pour lequel l'instrument le plus adapté était le contrat de zone, conçu comme une mesure d'urgence.

Une fois déterminé l'instrument approprié, *Assindustria* a dû, avec le concours des syndicats, « affronter les forces politiques locales et tenter de préserver l'unité du « tavolo » (le forum qui représente l'ensemble des partenaires locaux) ». Malgré tous les obstacles rencontrés, le contrat a finalement reçu l'accord de la Présidence du Conseil des ministres, de la Commission de coordination des initiatives en matière d'emploi, du Trésor, du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, du gouvernement régional, de la province de Caltanissetta, des quatre municipalités concernées, de la préfecture de Caltanissetta, du *Consorzio ASI* (Zones industrielles) de Gela, des principaux syndicats (en la personne de représentants nationaux et provinciaux), de *Confindustria*, d'*Assindustria* elle-même, et de onze autres entités – dont *Gela Sviluppo*, l'agence technique locale. Le secteur associatif n'est pas partie prenante à ce CZ étant donné la vocation exclusive de ce dernier, à savoir la réindustrialisation.

La première étape suivant l'obtention de cet agrément a consisté en la signature par les partenaires sociaux, en juillet 1996, d'un accord local spécifique (*protocollo d'intesa*) visant à ce que soit autorisée une plus grande flexibilité des conditions de travail que ne le prévoient les accords collectifs nationaux. Une demande formelle de création d'un CZ dans la zone de Gela a ensuite été déposée conjointement par *Assindustria* et les syndicats de la province.

En mai 1998, l'accord principal, auquel les organismes publics et les services administratifs mentionnés ci-dessus étaient également partie, a, dans un deuxième temps, été finalisé. L'objectif central de cet accord formel est l'adoption de mesures exceptionnelles visant à réduire les délais administratifs pour ce qui concerne les projets privés inclus dans le CZ. L'accord définit en outre clairement le domaine de compétence de chaque institution publique impliquée et désigne, au sein de chacune d'entre elles, la personne responsable des différentes étapes

de la procédure, ces dispositions visant l'une et l'autre à introduire plus de transparence et de responsabilité.

Au terme de l'accord signé, un mode opératoire fixe assorti d'un calendrier précis est établi pour les projets relatifs à l'activité économique :

- première évaluation du projet (pas plus de 30 jours) ;
- ensemble des avis et des décisions intermédiaires qui doivent être rendus par les services publics concernés, sous la supervision de l'« institution responsable unique » (20 jours au maximum, après achèvement de la phase de première évaluation) ;
- à l'issue de ces 50 jours, si les procédures prévues par la loi ne sont pas encore parvenues à leur terme, l'« institution responsable unique » (pour le CZ qui nous intéresse, le préfet de Caltanissetta) convoque la réunion des services publics – la participation étant dans ce cas obligatoire – laquelle dispose d'un nouveau délai de 20 jours pour clore le dossier. Les demandeurs privés peuvent assister à la réunion et apporter leur réponse aux questions soulevées.

Dans le cas du CZ de Gela, la réunion des services publics est composée du président de la région, du président de la province de Caltanissetta, des maires des quatre municipalités impliquées et de sept autres officiels de haut rang au sein de la province. Si cette dernière instance ne remplit pas non plus sa mission dans les délais, l'« institution responsable unique » dispose d'une prérogative qui fait d'elle l'« administration compétente » et lui permet par conséquent de se substituer au service public défaillant en prenant les décisions nécessaires pour surmonter les obstacles administratifs restants. Elle est assistée dans cette tâche par un bureau technique composé de fonctionnaires et de personnels des signataires du CZ, bureau qui travaille dès lors de concert avec *Gela Sviluppo*.

Comme nous l'avons vu plus haut, un troisième protocole, portant sur la sécurité et la légalité a également été signé dans le cadre du CZ de Gela dans le but de combattre le crime organisé. Ses objectifs sont : *a*) l'intensification de l'information et de la surveillance (par le biais de l'installation de lignes téléphoniques spéciales) eu égard aux secteurs dans lesquels des investissements privés sont réalisés ; *b*) le développement d'inspections régulières dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité ; et *c*) la prévention de la spéculation et de l'usure. Ce protocole s'appuie, notamment, sur la participation de la préfecture, des forces de police, des entreprises, des syndicats et des municipalités.

- La stratégie centrale

Le plan d'action approuvé à la fois par les partenaires locaux et par les services publics centraux repose sur trois principes fondamentaux :

- mesures de soutien en faveur du marché du travail local ;

- renforcement des infrastructures (port de commerce, systèmes d'irrigation) et fourniture des services publics nécessaires au soutien des initiatives productives ;
- réindustrialisation de la zone concernée au travers de la promotion et de l'accompagnement de la création d'entreprises (les domaines éligibles sont l'industrie manufacturière, l'exploitation minière, le tourisme et les nouvelles technologies).

Aux termes du contrat signé en mai 1998, huit industriels se sont engagés à mener à bien des projets locaux, pour un montant total de près de 19 milliards ITL (dont 14.5 provenant de subventions publiques), projets devant conduire à la création de 121 emplois. Ces initiatives ne correspondaient toutefois qu'à la phase de lancement de l'action, qui devait inclure plusieurs protocoles additionnels.

Un certain nombre de paramètres généraux concernant les demandes formulées ont été définis. Quoi qu'il en soit, étant donné le contexte local, certains ont pu déclarer : « Rien de ce qui tombe dans nos filets n'est rejeté à la mer (...) Nous ne pouvons pas nous permettre d'être regardants ». Il existe toutefois une règle générale applicable en ce qui concerne la création d'emplois : chaque « projet productif » doit entraîner la création de cinq emplois au minimum, basés sur un contrat de travail, pour une durée minimale de trois ans. Le travail indépendant n'est pas éligible au titre du CZ.

Gela Sviluppo, l'agence technique locale, joue un rôle d'intermédiaire pour développer les relations entre les entreprises locales, les services publics et la banque accréditée. Elle a été instituée en avril 1997 pour promouvoir les nouvelles initiatives relatives à l'activité économique au sein du district de Gela et pour fournir une assistance technique, ainsi que pour piloter et contrôler les entreprises nouvellement créées, conformément aux conditions énoncées dans le dossier de demande d'attribution d'une aide globale. L'agence intervient au niveau de la formation du personnel pour les entreprises nouvelles, après avoir réalisé une étude concernant leurs besoins spécifiques, ceci avec le soutien du Fonds social européen et du ministère du Travail.

Comme c'est le cas pour les PT, la banque accréditée (*soggetto convenzionato per l'istruttoria bancaria*) analyse l'ensemble des candidatures reçues à la suite des appels d'offres publics. Deux de ces appels ont déjà été organisés dans le cadre du CZ de Gela. Sur un total de 84 nouvelles initiatives économiques – représentant un montant global de 490 milliards ITL – la banque en a accepté 19, qui bénéficient donc d'une aide à l'heure actuelle ; celle-ci s'oriente à 95 pour cent vers l'industrie manufacturière et à 5 pour cent vers le tourisme, soit un investissement total de 106 milliards ITL (alors que le plafond de l'investissement total est fixé à 100 milliards ITL pour les PT, il est de 300 milliards ITL pour les CZ). La mise en

œuvre de ces initiatives devrait entraîner la création de 406 emplois, ce qui fixe le coût de la création d'emploi à Gela à environ 250 millions ITL par travailleur.

- Quelques résultats

« Notre principal succès a été de rassembler tout le monde autour de la table. Auparavant, la région ne participait jamais à des réunions locales dans aucune partie de l'île ». La crédibilité acquise par les premières activités réalisées dans le cadre du CZ a conduit en juillet 1999 à la signature d'un protocole additionnel englobant 126 nouvelles propositions privées et une proposition en matière d'infrastructures publiques, pour un montant global de 1 100 milliards ITL. Les décisions concernant ces projets devaient intervenir au cours du premier semestre de l'année 2000. Quinze actions de formation, impliquant 215 participants, ont été organisées par *Gela Sviluppo*, qui projette d'acquiescer à terme le statut d'agence de développement local à part entière.

Selon les termes d'un des acteurs locaux : « *Nous sommes convaincus d'avoir contribué à la définition d'une méthode qui permet de faire face aux problèmes de développement sur notre territoire et de les résoudre en tenant compte des éléments de légalité, de transparence des procédures, d'égalité des chances. Nous sommes également certains que la méthode que nous avons élaborée dans le district de Gela peut être exportée et mise en œuvre dans d'autres régions de l'Italie du Sud (...) si nous voulons corriger les "stratégies de développement" erronées des années 60.* »

La coordination des pactes territoriaux

Il existe en Italie deux réseaux d'autorités locales. Au niveau européen, on trouve le Conseil des communes et des régions (CCRE), qui possède des représentations nationales et régionales. En Sicile, l'« Association italienne », émanation du Conseil (*Associazione Italiana Consiglio Comuni e Regioni d'Europa*, AICCRE), agit par l'intermédiaire de sa fédération régionale. On trouve en second lieu l'ANCI (Association nationale des communes italiennes), tant au niveau national qu'au niveau régional, laquelle représente les seules municipalités italiennes, alors que l'AICCRE a des contacts transnationaux réguliers et rassemble les régions, les provinces et les municipalités.

En juin 1997, la fédération sicilienne de l'AICCRE a établi un « observatoire régional des pactes territoriaux » dont la mission est de promouvoir le développement local et la diffusion des PT en tant qu'instruments de planification ascendante et d'instauration de partenariats territoriaux. Des représentants des entités associées à la fédération elle-même – maires, conseillers municipaux et personnels municipaux – un certain nombre de coordinateurs des PT siciliens (PT les plus avancés) et de représentants régionaux des partenaires sociaux ainsi que d'autres organisations de la société civile ont été invités à faire partie de cet organe.

L'observatoire a été créé à partir d'un double constat : a) le potentiel démontré par les PT, les CZ et autres instruments de la PN pour faire face aux problèmes de développement en Sicile ; et b) la prise de conscience du risque de voir ces instruments se transformer en simples machines à obtenir des fonds publics, ou pour ainsi dire en sous-produits de l'« intervention exceptionnelle pour le Sud » abolie par la loi de 1993. Une des intentions présentes dès l'origine était la promotion de « pactes à coût zéro », soulignant ainsi l'idée que c'est la volonté et la capacité d'organismes locaux à travailler ensemble et à partager devoirs et contributions qui doivent donner naissance à un partenariat local, indépendamment de la possibilité de recevoir des fonds de l'extérieur. L'utilisation du terme de « pacte durable » était à cet égard un élément important dans la mesure où elle signifiait que les partenariats locaux devaient être organisés de façon à promouvoir le développement local sur la durée plutôt que de constituer des montages *ad hoc* destinés à s'inscrire dans le cadre d'un programme européen ou gouvernemental afin d'apporter de l'argent à la région. Comme on le voit, l'AICCRE et son observatoire visent par conséquent à transformer les pactes en instruments permanents au service d'un processus de développement de type ascendant basé sur la négociation et les accords locaux.

Depuis sa création, l'observatoire fonctionne sur la base d'une participation volontaire. Ses tâches principales sont la collecte régulière d'informations sur les PT et la transmission de propositions aux PT eux-mêmes ainsi qu'aux responsables politiques et administratifs. Étant donné le manque de ressources permanentes qui est le sien, il intervient principalement en tant que « générateur d'idées », essentiellement au travers de séminaires consacrés aux questions de développement local, séminaires qui réunissent les autorités locales, les partenaires sociaux et d'autres acteurs de la vie économique et sociale.

En février 1998, un comité de coordination des PT a été élu par l'« assemblée des représentants des pactes », sous les auspices de l'AICCRE : le directeur d'*Assindustria* pour la province de Caltanissetta et une figure dominante du PT local ont été désignés pour exercer les fonctions de coordinateurs des PT de Sicile, tâche dans laquelle ils seront assistés par six collègues issus des PT de Syracuse, Catane, Baghiera, Golfo di Castellamare, Patto Empedocle (sic) et Raguse. Sous l'égide du comité de coordination, tous les pactes siciliens se rencontrent à un rythme bimestriel. Ces activités ont renforcé le profil des partenariats locaux de Sicile. A l'occasion de l'un des séminaires de l'observatoire régional des pactes territoriaux susmentionnés (Messine, janvier 1999), la région, coorganisatrice de l'événement, a accepté de coordonner un processus de planification ascendant en vue de la préparation du plan régional concernant l'investissement des Fonds structurels européens pour la période 2000-2006. L'observatoire et le comité de coordination soumettent régulièrement des propositions à la direction de la

planification régionale de Sicile et au Trésor dans le but d'améliorer les pratiques liées au développement économique.

Planification en partenariat : premiers effets et perspectives futures

A l'origine, 12 PT « italiens » (dont cinq en Sicile) ont été approuvés au titre de la réglementation édictée par le CNEL en 1997. Du fait des longs retards qu'a entraîné le transfert de responsabilité en matière de coordination du CNEL au CIPE, les 10 PT « européens » (dont trois en Sicile) ont toutefois été les premiers à démarrer. Puis, 61 autres pactes (des deux types) ont suivi, et, en 2000, 32 de plus étaient à l'étude à l'issue de l'appel d'offres national lancé en octobre 1999. Enfin, une centaine de pactes supplémentaires sont actuellement dans une phase préparatoire.

Le processus en présence duquel nous nous trouvons ici n'en est encore qu'à ses débuts. En effet, les premières aides financières concernant les 12 PT originaux ne sont elles-mêmes intervenues que dans le courant de 1999. Il serait par conséquent prématuré d'entreprendre une évaluation exhaustive des PT en Italie étant donné l'impossibilité de parvenir à des conclusions significatives. Il n'existe au demeurant pas d'instruments officiels de mesure qui aient été élaborés à cette fin. Néanmoins, quelques indicateurs ont déjà été proposés : par exemple, le nombre de création d'entreprises, l'augmentation du revenu pour les entreprises locales et pour la population dans son entier, la capacité des produits locaux à atteindre de plus larges marchés, etc. Dans un registre plus qualitatif, la nature de l'approche ascendante, ainsi que le degré de participation locale, d'innovation et d'intégration ont également été cités comme des outils d'évaluation possibles.

Vers une meilleure gouvernance

Selon le ministère du Trésor (2000c), « *l'Italie a fait preuve d'une grande capacité d'innovation, malgré l'existence de certaines difficultés qui persistent aujourd'hui. Cela est dû à l'outil parfait (sic) que constituent les PT tels qu'ils ont été conçus par le CNEL, puis progressivement modifiés par les différentes institutions de la PN et ultérieurement reconnus par l'UE comme une méthode de développement expérimentale à application locale, présentant une grande utilité dans la lutte contre le chômage à la fois au niveau régional et au niveau local* ».

La création et le renforcement des partenariats sont généralement considérés comme l'effet le plus fondamental de la création des PT. Cet effet est sensible tant sur le plan horizontal que sur le plan vertical, dans la mesure où les PT rassemblent autour d'une même table l'ensemble des institutions locales concernées, publiques aussi bien que privées, et imposent par ailleurs l'existence de contacts réguliers entre les trois niveaux de l'administration publique italienne. En fait, la dynamique de changement impulsée par les PT, à la fois à l'intérieur d'un territoire donné et s'agissant des relations entre les niveaux local, régional et national

de gouvernement, s'est révélée déterminante. « Pour la première fois, le gouvernement s'est adressé à la population des différentes régions du pays et aux organismes locaux en leur disant : "Organisez-vous et vous obtiendrez des fonds". Cela représente une "petite révolution" ici ». De fait, on peut observer un changement sensible d'attitude de la part des autorités locales en matière de recherche de fonds. « Alors qu'ils mettaient autrefois en avant leur "misère", ils veulent maintenant montrer ce que leur territoire a de meilleur à offrir, et justifier de cette façon l'appel de fonds publics ». Un nouvel élan d'enthousiasme a été généré par les PT : « Cette expérience a libéré une grande énergie allant dans le sens du renouvellement au sein des institutions et forcé les organismes publics de différentes natures et à différents niveaux à affronter les défis posés par le développement et le chômage ».

Les PT ont favorisé l'émergence d'une atmosphère de coopération. En effet, là où les petites municipalités n'ont pas la capacité d'utiliser pleinement les moyens offerts par la PN, l'existence d'un PT incite ces municipalités à joindre leurs forces et à partager entre elles et avec d'autres partenaires les ressources dont elles disposent. Il est également intéressant de noter qu'exceptionnellement, certains PT ont accepté en leur sein des entités privées en tant que partenaires à part entière, et non pas seulement au travers de leurs institutions représentatives. Dans un PT sicilien, 135 entreprises privées ont par exemple été accueillies en qualité de membres car elles souhaitaient participer directement à la détermination d'options stratégiques en matière de développement local.

Les PT ont également généré une attitude positive à l'égard de l'entreprenariat au niveau local et facilité l'échange régulier d'informations entre entreprises et municipalités. Ils ont eu pour effet le renforcement des compétences de l'ensemble des organismes locaux impliqués dans le processus et amélioré la situation des petites entreprises, perçues il y a encore quelques années comme de « fragiles forteresses assiégées ». Les PT, ainsi que les autres instruments de la PN, ont en outre développé la coopération entre PME, favorisant ainsi l'émergence de systèmes de production locaux en Italie du Sud (l'objectif est de populariser le modèle des « districts industriels », adopté avec un très grand succès dans certaines régions italiennes, comme l'Émilie Romagne ou la Toscane).

En réalité, les PT sont parvenus à tirer parti de deux orientations traditionnellement efficaces en Italie : tout d'abord, celle du développement local, qui associe viabilité économique et organisation territoriale et, ensuite, celle du développement industriel, basé sur les PME considérées en tant qu'entités indépendantes, la mise en réseau d'entreprises locales et la spécialisation territoriale.

La victoire remportée sur l'esprit de clocher, victoire considérée comme un « miracle » au regard du contexte historique sicilien, compte parmi les effets les plus positifs des PT. Dans le même ordre d'idées, l'accélération des décisions administratives, l'émergence d'un nouvel esprit d'entreprise, ainsi que les notions

de « progrès autogénéré » et d'« aide mutuelle au sein de la communauté » sont souvent portées au crédit des PT. La volonté neuve d'informer et de communiquer – jugée indispensable à une coopération fructueuse – est également considérée comme une nouvelle composante des pratiques politiques, administratives et commerciales de l'île.

L'impact positif des pactes sur la gouvernance territoriale en Sicile rencontre toutefois certaines limites. La faible part prise dans le processus par le gouvernement régional, pourtant responsable d'un certain nombre de politiques, constitue par exemple un aspect négatif de l'expérience de PN. Bien que chacun s'accorde sur le fait que la capacité d'auto-organisation au niveau local est un élément important pour le succès de l'approche sur laquelle reposent les PT, une plus forte implication de la région – par le biais d'instruments de planification régionale précis mais relevant d'une approche décentralisée – renforcerait le rôle des PT en tant que support de la mise en œuvre, à la fois durable et fondée sur la participation, des pratiques de développement local siciliennes.

La multiplication des initiatives peut également apparaître comme une limitation de la PN. La question du chevauchement possible des différents programmes mis en œuvre sur un même territoire est fréquemment évoquée (PT, PTE – pacte territorial pour l'emploi –, CZ, contrats de programme, LEADER II, PRUSST, renouveau urbain, PT pour l'environnement, PT pour l'agriculture, etc.). En Sicile, il existe à l'heure actuelle 18 PT¹⁰, 3 CZ et 24 groupes d'action locale LEADER, sans parler d'autres initiatives locales. Comment arriver à les coordonner ?

Le gouvernement régional et les groupes locaux eux-mêmes s'emploient à apporter des réponses à ces questions. La création de l'observatoire régional des pactes régionaux et du comité de coordination des PT s'inscrit dans cette démarche, tout comme la tenue en juin 2000 d'une réunion plénière rassemblant les PT et les groupes LEADER siciliens. L'introduction de « projets territoriaux intégrés » (voir ci-dessous) dans les programmes régionaux pour la période 2000-2006 peut s'avérer une solution possible au problème posé par l'accumulation actuelle de mesures à la fois différentes et concurrentes.

Un des autres obstacles auxquels les partenariats siciliens ont à faire face est le manque de formation. Les équipes impliquées dans les PT devraient recevoir une formation qui contribuerait à une meilleure mise en œuvre des différents projets et au renforcement des compétences en matière de programmation, de gestion et de médiation.

Les insuffisances évoquées ci-dessus ne diminuent toutefois en rien l'extrême importance de l'instrument qu'est le PT pour l'avenir du développement local en Italie. Un des principaux industriels de Sicile a déclaré la chose suivante à propos des PT :

« Nous sommes parfaitement conscients que les pactes ne suffisent pas. Grâce à eux, nous parviendrons peut-être à créer quelques milliers d'emplois, alors qu'il en faudrait plus de deux millions. Et nous savons qu'une nouvelle politique pour l'Italie du Sud ne peut venir que d'un effort commun des institutions et des partenaires sociaux, unis dans la volonté de surmonter les goulots d'étranglement structurels qui constituent un obstacle à notre développement, à savoir, pour l'essentiel, le besoin de sécurité, le besoin d'infrastructures modernes, ainsi qu'une réforme des politiques fiscale et de l'emploi. »

« Malgré les limites qui sont celles des PT, ce serait bien évidemment faire preuve d'une vision à court terme que de les abandonner au profit d'une nouvelle intervention globale pour le Sud. En effet, ces instruments ont donné naissance à une méthode de "recherche du consensus" partant de la base, à savoir du territoire concerné, qui pourrait bien constituer l'embryon d'un authentique "fédéralisme", c'est-à-dire d'un mode de gestion de l'économie et des relations sociales plus décentralisé. Les PT et les CZ représentent probablement le point de départ d'une nouvelle politique, beaucoup plus pratique et efficace, pour l'Italie du Sud » (Confindustria, 1998).

Quelques résultats chiffrés

Le ministère du Trésor, du Budget et de la Planification économique a publié les résultats (2000a) d'une première analyse portant sur 39 PT répartis sur l'ensemble du territoire, l'accent étant mis sur les projets privés relatifs à l'activité économique. Il en est ressorti que ceux-ci étaient au nombre de 1 870, représentant un investissement éligible total de 5 230 milliards ITL.

Les petites entreprises (jusqu'à 20 personnes) occupent une position dominante : 69.1 pour cent, contre 20.6 pour cent pour les entreprises moyennes (de 20 à 50 personnes) et 10.3 pour cent pour les grandes entreprises. En Italie du Sud, ces chiffres sont respectivement de 74.9, 17.7 et 7.4 pour cent. Si l'on considère qu'à l'échelle du pays, la catégorie des petites entreprises (PE) représente 98 pour cent du total (95 % pour les entreprises de moins de 10 salariés), il apparaît clairement que les entreprises moyennes (ME) et les grandes entreprises (GE) sont surreprésentées au sein des PT.

Sur l'ensemble des entreprises qui bénéficient d'un soutien à travers le pays, 60 pour cent sont des entreprises qui existaient déjà avant l'obtention d'une subvention et 40 pour cent des entreprises nouvellement créées. Toutefois, les chiffres recueillis pour le Sud sont respectivement de 49 et 51 pour cent, ce qui montre l'importance du rôle joué par les pactes en matière d'encouragement de l'entreprenariat dans les zones peu industrialisées.

Les 39 PT examinés ont généré 20 578 unités d'emploi supplémentaires, dont 4 680 emplois créés dans le Sud par de petites entreprises. L'investissement nécessaire pour un travailleur nouveau varie très fortement d'un pacte à l'autre et d'une entreprise à l'autre, la moyenne nationale s'établissant à 254 millions ITL.

S'agissant des secteurs d'activité qui reçoivent une aide, on observe une nette domination des industries manufacturières (51 %), suivies par le tourisme (17 %), les produits alimentaires agricoles (14 %) et les services (9 %). En ce qui concerne l'industrie manufacturière, la majeure partie de l'aide va à des activités traditionnelles, tels que les produits métalliques, les machines et l'équipement, les meubles, l'habillement et le textile, les produits dérivés du bois.

Les 10 PT « européens » existant en Italie font apparaître des secteurs d'activité différents et qui présentent une plus grande diversité : industrie et PME : 30 pour cent de l'investissement total ; tourisme : 25 pour cent ; agriculture et produits locaux : 15 pour cent ; « initiatives exemplaires » (lutte contre la criminalité, renforcement de la qualité de l'administration locale, exploitation de « nouveaux gisements d'emplois », soutien au tiers-secteur, ou « activités à but non lucratif », services à destination des groupes marginalisés, amélioration de la qualité de la vie, etc.) : 12 pour cent ; environnement : 10 pour cent ; ingénierie financière locale : 8 pour cent ; formation, conseil, relations entre partenaires sociaux : 5 pour cent.

Ces 10 PT s'étendent sur une zone qui rassemble 2 284 700 habitants et devraient, d'après les estimations initialement réalisées, permettre la création d'environ 10 000 emplois en Italie d'ici à la date de leur extinction (ministère du Trésor, du Budget et de la Planification économique, 2000c).

Une estimation de l'impact des PT des deux types en Sicile a été réalisée à l'Université de Palerme¹¹. D'après cette étude, les 217 projets relatifs à l'entreprise privée (dont environ la moitié ont déjà été initiés) s'inscrivant dans le cadre des sept pactes siciliens les plus anciens, projets qui représentent un total de 670 milliards ITL, infrastructures publiques comprises, devraient générer près de 3 400 emplois nouveaux. Si l'on extrapole à partir de ces chiffres, on arrive, pour les 18 PT siciliens, à un résultat de 500 initiatives liées à l'entreprise pour un investissement total de 1 700 milliards générant 7 500 nouvelles unités d'emploi.

Il convient en outre de noter que 1 758 autres projets de cette nature ont à cette date été approuvés au titre de la Loi 488/1992 (en partie appliquée dans le cadre de la PN), pour ce qui concerne la Sicile, ce qui représente un investissement de 6 695 ITL et 18 908 créations d'emploi. Si l'on additionne les chiffres correspondants à l'un et l'autre programmes, on arrive à un total de 2 250 nouvelles initiatives productives et 26 000 emplois. Étant donné que, sur une population active de 1.3 millions de personnes, seules quelque 130 000 sont employées par le secteur manufacturier, les prévisions réalisées pour les sept PT étudiés suggèrent une augmentation de l'emploi manufacturier de 13 pour cent en Sicile.

Décentralisation et réactivité régionale

L'investissement de fonds publics sur la base d'un plan préalablement défini, ayant fait l'objet d'une large publicité, débattu et négocié dans le détail constitue bel et bien une « petite révolution », si l'on compare cette nouvelle approche à un système dans lequel les décisions sont prises au coup par coup, ceux qui tiennent les commandes disposant de pouvoirs discrétionnaires. A cet égard, la planification concertée implique une diminution du pouvoir politique de quelques-uns et le partage de ce pouvoir avec les autres. Les instruments de la planification susciteront par conséquent inmanquablement des controverses ainsi qu'une farouche résistance de la part de certains. Les PT se trouvent donc aller radicalement à l'encontre de forces politiques qui sont, et entendent rester, autocratiques et centralisées. On voit ainsi que, pour certains, les PT ont porté la décentralisation trop loin, alors que, pour d'autres, le centralisme est encore trop présent.

Le fait que la réforme des élections locales et l'introduction des nouveaux instruments de la PN soient intervenues de façon pratiquement concomitante en Sicile est une heureuse coïncidence. Du fait des circonstances historiques, un grand nombre de jeunes politiciens siciliens sont en effet parvenus à accéder pour la première fois au pouvoir dans le courant des années 90. Or, ceux-ci étaient animés d'un fort désir d'apprendre, d'innover, et de coopérer les uns avec les autres, de même qu'avec les autres acteurs locaux concernés.

Quoi qu'il en soit, « le "localisme" ne paraît pas constituer une réponse satisfaisante aux problèmes posés par un centralisme excessif. Les institutions centrales sont sans doute trop éloignées du contexte local mais les conditions dans lesquelles les autorités locales, soumises à des pressions personnelles et à la tendance du moment, se trouvent elles-mêmes placées en matière de prise de décision leur rendent la tâche particulièrement difficile » (« Aujourd'hui, toutes les municipalités veulent leur parcours de golf (...) »). Si l'impulsion doit bien être donnée au niveau local, les autorités concernées ne devraient pas pour autant intervenir à un autre titre que celui de partenaire jouant rôle égal avec d'autres, le partenariat local devant élargir les négociations à d'autres acteurs au sein de la province comme de la région. De façon générale, les procédures ascendantes (*bottom-up*) doivent pouvoir coïncider avec des priorités de type descendant (*top-down*) plus larges et des budgets affectés.

Au nom du principe de subsidiarité, la région de Sicile a soutenu le processus de décentralisation par rapport au gouvernement central, mais a traditionnellement adopté une attitude plutôt centraliste à l'égard des autorités provinciales et locales. A une date aussi récente que l'année 1998-1999, un plan régional de développement a été mis au point par la région et l'université, sans la contribution des autorités locales. Bien qu'il se soit agi d'un travail de grande qualité sur le plan technique, ce plan a en définitive été rejeté par l'assemblée régionale, les ministres y étant également opposés en raison de leur refus d'accepter un budget

régional programmé. Or, si une entreprise d'une telle importance avait impliqué l'ensemble des niveaux d'intervention et des institutions concernés, de la base jusqu'au sommet, il aurait été pratiquement impossible aux politiciens régionaux de la rejeter ultérieurement. Il semble que la leçon ait porté ses fruits, dans la mesure où les institutions provinciales et locales ont participé à la préparation du plan régional pour la période 2000-2006.

À l'heure actuelle, la situation en Sicile en termes de performance politique et administrative fait apparaître un écart sensible entre la région, toujours en attente d'une réforme qui devrait renforcer la responsabilité de ses décideurs devant les citoyens, et les municipalités qui, depuis la réforme du début des années 90, rendent directement compte à leurs électeurs. Ainsi, par exemple, la situation des quinze ministres régionaux, à savoir une entière autonomie doublée d'une précarité structurelle (la durée du mandat exercé étant en général inférieure à un an) est aujourd'hui considérée comme un véritable obstacle à la rationalisation des instruments de développement existants.

Les personnalités les plus éminentes au sein des PT s'accordent pour penser que, dorénavant, « *la région doit abandonner la gestion pour passer à la planification* ». Or, pour qu'une telle évolution se produise, il est indispensable que la Loi 9/1986 soit appliquée : celle-ci confère en effet d'importantes prérogatives aux provinces en matière de gestion, ce qui est considéré comme un élément essentiel pour que des changements en profondeur, conduisant à un renforcement de la décentralisation et du contrôle exercé par les citoyens, puissent intervenir au sein des institutions régionales et de l'administration publique. Certains progrès ont déjà été effectués dans cette direction : pour la période 2000-2006, les neuf provinces siciliennes recevront ainsi 50 pour cent des fonds approuvés au titre de la planification régionale.

Le concept de « décentralisation asymétrique » est actuellement débattu au sein de différents cénacles en Italie. Il s'agirait d'accorder d'autonomie, au niveau régional, provincial aussi bien que local, en fonction d'une capacité préalablement démontrée à gérer et à investir les fonds européens et les fonds de l'État affectés au développement local. Ce concept pourrait jouer un rôle important dans la modulation des degrés de subsidiarité pour ce qui est des instruments futurs.

Le rôle des autorités locales

Les PT sont-ils en définitive des instruments de développement local ou bien perpétuent-ils l'hégémonie du secteur public (relativement aux trois niveaux territoriaux d'administration) sur les sphères économique et sociale des communautés locales ?

Certains diront que la demande de création d'un PT n'émane généralement pas des bénéficiaires potentiels, à savoir les entreprises privées, mais des autorités locales et que les PT restent par ailleurs placés sous le contrôle du secteur public. Ces instruments ont en réalité essentiellement renforcé le rôle des municipalités, tout en améliorant, il est vrai, le niveau de performance de l'administration locale. Certains acteurs locaux estiment à cet égard que tenter d'exercer un contrôle public – même s'il n'est que local – sur un PT constitue une « erreur stratégique », les municipalités devant avoir un rôle de partenaire et ne pas nécessairement occuper le devant de la scène, faute de quoi les PT seront dénaturés. Il est à noter qu'aux termes de la réglementation, le partenariat à la base de tout PT doit être constitué d'au moins 51 pour cent d'intervenants issus du secteur public.

On entend souvent dire que le rôle des institutions publiques au sein des PT devrait se limiter à simplifier les procédures administratives et à en diminuer la durée. Les critiques à l'égard de « délais d'un autre âge » abondent, l'efficacité des PT en matière d'accélération des actes administratifs étant quant à elle désormais reconnue. De fait, un bon partenariat local peut dans une certaine mesure réduire les lenteurs administratives, par le biais d'accords et d'actions de formation : des délais de deux à trois ans pour autoriser la création d'une entreprise constituent en effet un obstacle difficile à surmonter lorsque l'on essaie de promouvoir le développement local.

A l'intérieur de certains PT, des mesures très importantes ont été adoptées sous l'impulsion de municipalités pour résoudre ce problème de lenteur administrative. Premièrement, un accord qui stipule que tout acte administratif doit être pris dans un délai de 60 jours est signé (s'agissant de Catalino Sud Simeto, c'est le président de la région qui a signé l'accord). En cas de dépassement du délai, la décision appartient au président du pacte, lequel remplace ainsi le service public défaillant et agit par conséquent à ce titre en qualité de « *responsabile unico* ». Deuxièmement, des « guichets uniques » (*sportello unico*) fournissant une assistance aux nouvelles entreprises candidates doivent être ouverts dans un certain nombre de municipalités impliquées dans les PT ; ils seront gérés par l'agence locale de développement (dont la viabilité économique sera du même coup garantie, les services fournis lui étant directement payés par les municipalités).

A l'évidence, le maire d'une municipalité peut néanmoins faire beaucoup plus pour le développement local, avec un peu de discernement et d'enthousiasme, que simplement accélérer les formalités administratives. En attendant que le juste équilibre soit trouvé, un renforcement de l'effort de mobilisation de la société civile contribuerait à ce qu'une demande locale de développement structurée puisse plus clairement s'exprimer. Le rôle joué par les agences locales de développement au travers de ses interventions à caractère technique peut également s'avérer utile en ce qui concerne la résolution du « conflit public-

privé ». Ces agences, dotées d'un personnel qualifié « permanent » et responsables du travail quotidien lié à la mise en place et à la gestion des PT, tout en participant à la préparation des projets, sont souvent une des clés du succès en matière de développement local. Toutefois, leurs frais d'exploitation ne sont pas admis au bénéfice de l'aide dans le cadre des PT « italiens », en conséquence de quoi certains partenariats ont dû « inventer » leurs propres sources de financement. Dans le cas d'un PT sicilien (Le Madonie), les municipalités concernées versent par exemple une contribution de 1 500 ITL par résident, les entrepreneurs privés payant pour leur part une commission de un pour cent du montant de l'aide publique qui leur est allouée ; quant aux autres parties intéressées, elles achètent simplement leur part d'accès aux services de l'agence (l'une des personnes concernées, propriétaire d'une ferme accueillant les touristes, paie « en nature », en logeant gracieusement les invités officiels de la communauté locale).

Une vision trop étroite ?

Les PT en général, et leur variété italienne en particulier, sont souvent décrits comme trop étroitement focalisés sur le développement de l'activité économique pour pouvoir être reconnus comme des instruments de développement local intégrés. « *Dans un premier temps, un PT n'est pas grand chose d'autre qu'une liste de projets concrets nécessitant un financement et, dans un deuxième temps, une grosse somme d'argent à partager.* »

Il faut accepter le fait que la philosophie qui sous-tend les PT « italiens » a plus à voir avec le renforcement de la capacité productive de régions défavorisées qu'avec l'élaboration d'un plan d'action régional intégré. Cette philosophie s'inscrit dans une politique de l'offre et favorise, par conséquent l'entreprise privée et la production de biens et de services commerciaux. Dans ce contexte, les investissements en matière d'infrastructures doivent eux-mêmes être mis au service des projets productifs locaux, sans nécessairement constituer une réponse à un besoin ressenti à l'échelle de la collectivité.

Ces circonstances particulières expliquent que les priorités nationales s'agissant du développement local aient été réduites à une courte liste d'activités productives et que la plupart des PT « italiens » aient été contraints d'exclure de larges secteurs d'activité de leur plan local, comme, par exemple, la formation professionnelle, le perfectionnement de la main-d'œuvre, le soutien au secteur associatif, le travail de mobilisation ou le développement culturel. Quoi qu'il en soit, un certain nombre de PT, principalement ceux qui ont été établis sous l'égide de la réglementation européenne, sont parvenus à soutenir des initiatives ayant trait à l'économie sociale telles qu'associations à but non lucratif ou entreprises créées et dirigées par des personnes handicapées. Parmi d'autres projets de cette nature, la mise en place de centres d'information et d'assistance à destina-

tion d'organismes bénévoles, ainsi que de services spécifiques de placement pour les personnes défavorisées est en cours dans certains PT.

Certains spécialistes ont par ailleurs pu estimer que le rôle dominant confié à la banque accréditée se traduisait par une évaluation purement commerciale et financière des projets, excluant la prise en compte des problèmes de développement local dans leur globalité. Toutefois, les données disponibles à ce jour ne semblent pas corroborer l'idée selon laquelle l'aspect commercial prévaudrait systématiquement lors du processus de sélection s'appliquant dans le cadre des PT.

La question de la formation

Le fait que la formation soit exclue du plan d'action des PT constitue un sujet de préoccupation pour les acteurs locaux. Il existe en effet un important besoin d'actions de formation flexibles et ciblées qui n'est satisfait par aucun autre instrument, et ce, malgré les sommes considérables attribuées au gouvernement régional précisément dans ce domaine. Selon les termes d'un représentant du monde économique : « *C'est un gros problème en Sicile. Ici, la formation est une sorte de "trou noir". Les nouvelles entreprises créées par les PT ont des besoins de formation et ne reçoivent pas d'argent pour cela. La région a fait une erreur stratégique en basant l'allocation de fonds pour la formation sur un appel d'offres organisé sur une base annuelle. Si, dans mon entreprise, j'ai besoin de former dix travailleurs pendant deux mois, je ne vais pas attendre un an pour pouvoir formuler ma demande, puis huit mois de plus pour avoir une réponse (...) qui sera très probablement négative* ».

Les fonds substantiels alloués à la Sicile pour la formation (900 milliards ITL) pourraient s'avérer plus productifs si une partie importante des sommes considérées était distribuée en fonction de besoins définis au niveau local, dans le cadre d'un plan d'action lié à un PT, et gérée de façon décentralisée par chaque partenariat à base locale. La mise en place d'un quota spécifique d'actions de formation de courte durée, organisées par les entreprises elles-mêmes en fonction de leurs besoins immédiats, ainsi que d'un fonds correspondant auquel elles puissent s'adresser à tout moment, est perçue comme une nécessité par les entreprises issues des PT en cours.

Des cycles de formation axés sur le développement local (programmation, organisation, procédures, etc.) pourraient également être organisés pour le bénéfice de l'ensemble des partenaires réunis au sein du PT, qu'ils soient de statut public ou privé. Une formation commune pourrait à la fois permettre l'émergence de nouvelles compétences et consolider le partenariat local en favorisant l'existence d'une attitude de coopération entre représentants de différentes institutions. Un pas a récemment été fait dans cette direction (mais qui ne concerne que les municipalités) à la suite d'un accord conclu par la région et l'association des

municipalités, aux termes duquel une partie des fonds régionaux destinés à la formation professionnelle est spécifiquement affectée à des actions de formation s'adressant au personnel municipal.

Vers des plans territoriaux intégrés

La Sicile possède à l'heure actuelle le plan de développement régional le plus important de son histoire, le Programme opérationnel régional, financé en partie par le gouvernement italien et par l'UE. Le budget régional annuel représente, quant à lui, 24 000 milliards ITL en moyenne, soit à peine plus que ce qui est nécessaire pour payer les salaires des 23 000 fonctionnaires et le service de la dette. Les 20 000 milliards que recevra la Sicile au titre d'initiatives de développement pour la période 2000-2006 viendront s'ajouter à cette somme.

Au cours de la période précédente, l'utilisation des Fonds structurels passait par la mise en œuvre de mesures sectorielles. Cette fois-ci, l'Italie s'est en revanche dotée d'un instrument de développement intégré. Le nouveau plan a été développé sur la base d'un schéma défini par le Trésor : toutes les régions du pays ont été invitées à élaborer leur propre structure et, pour la première fois (il s'agit là d'un fait largement reconnu), la région a effectué sa part du travail.

Des déclarations officielles récentes font clairement apparaître l'ambition d'introduire le concept de plan territorial intégré (*progetto integrato territoriale*, PIT), lequel pourrait rapidement devenir l'instrument de promotion du progrès en matière de développement local en Italie. Dans deux documents ministériels, « Lignes directrices pour les régions » (*Orientamenti per le regioni*, janvier 2000) et « Lignes directrices pour le plan de développement de l'Italie du Sud » (*Orientamenti per il piano di sviluppo del Mezzogiorno*, automne 1999), les PIT sont définis comme des « ensembles d'initiatives intersectorielles, étroitement liées et cohérentes entre elles, convergent vers un objectif commun : le développement d'un territoire donné ». Deux caractéristiques essentielles s'y trouvent par ailleurs définies : a) l'inscription du projet dans une approche intégrée ; et b) la référence à un territoire défini, considéré non seulement comme l'entité géographique bénéficiaire mais plutôt comme le cadre nécessaire du développement et de la mise en commun de ressources non exploitées.

L'approche fondée sur le partenariat adoptée par la région pour la préparation du document de planification pour la période 2000-2006, approche au nom de laquelle l'ensemble des municipalités et des provinces ainsi que bon nombre d'autres acteurs locaux ont été activement impliqués dans le processus, ne peut qu'ouvrir la voie à une méthode différente de mise en œuvre de la PN en Sicile, plus coordonnée et démocratique. Selon l'observatoire régional de l'AICCRE¹², « les PIT peuvent être et seront coordonnés au niveau régional, mais ils ne peuvent pas être constitués autour d'un noyau central et doivent au contraire émerger du terrain, des territoires eux-

mêmes et de leur capacité politique à mettre en commun les connaissances, les compétences, les ressources et la gouvernance locale. Un PIT doit être basé sur un "comprendorio", c'est-à-dire un territoire proche de la notion française de "pays", qui constitue l'unité idéale en termes de développement local, à mi-chemin par la taille entre une municipalité et une province ».

Les PIT disposeront de 5.5 milliards ITL de 2000 à 2006 (sur le montant total de 20 000 milliards alloué à la Sicile pour la planification régionale). Comment et par qui ces fonds seront-ils budgetés et investis ? La réponse à ces questions permettra de savoir si, dans la période à venir, le développement local se verra renforcé ou, au contraire, affaibli par l'introduction des PIT.

Si les plans territoriaux intégrés sont élaborés à partir du « terrain », selon une approche ascendante, et coordonnés à l'intérieur d'un cadre de planification régionale décentralisé qui n'omette pas de prendre en compte le rôle stratégique des provinces, ils peuvent réellement devenir un instrument efficace de promotion du développement et de la démocratie en Sicile. Ils suivront dès lors la voie déjà tracée par les pactes territoriaux.

Notes

1. Les délibérations formelles qui se sont déroulées au sein du CIPE ont joué un rôle prééminent dans la définition et la promotion du concept de PN. Lors des séances des 20 novembre 1995, 31 mars 1997 et 9 juillet 1998, ces délibérations ont respectivement porté sur la coordination des investissements publics dans le cadre de la PN, la réglementation générale applicable aux instruments de la PN et l'allocation des ressources financières. Le CNEL est aujourd'hui encore considéré comme l'initiateur de cette nouvelle orientation et le « garant » de son authenticité. A la suite d'une délibération du CIPE en date du 12 juillet 1996, le CNEL s'est vu confier la tâche de promouvoir, de piloter et de certifier la première génération de pactes territoriaux.
2. La délibération du CIPE de 1997 a modifié certaines règles restrictives incluses dans une délibération antérieure datant de 1996.
3. Cette réunion des services publics est convoquée lorsque les délais normaux concernant les actes administratifs ont été dépassés et qu'un projet local est retardé pour cette raison. Dans ces circonstances, les services concernés se réunissent et tentent de résoudre l'ensemble des difficultés existantes.
4. 1 000 ITL = 0.52 euro (1 euro = 1 936 ITL).
5. Il s'agissait *i*) d'un cycle de formation visant à donner à de jeunes adultes une qualification de travailleurs spécialisés dans le développement local ; *ii*) d'un cycle de formation au management ; et *iii*) d'une formation aux techniques de communication destinée aux personnels des autorités locales et visant à mettre en place « *Kalatnet* », un réseau télématique reliant les municipalités entre elles.
6. Grâce sans aucun doute au travail de la réunion des services publics, convoquée par Caltanissetta S.c.p.a. et rassemblant des représentants des autorités locales, de l'« Office d'ingénierie civile », du « Conseil du patrimoine culturel », de la province et du système bancaire, parmi d'autres.
7. Ces fonds ont été obtenus au titre de « POP Sicile 1994-1999, Mesure 1.4b – Développement local ». A Caltanissetta, 74 entreprises (42 dans le secteur manufacturier et 32 dans celui du tourisme) ont ainsi reçu 21.4 milliards ITL, 4 milliards supplémentaires étant investis dans les infrastructures publiques.
8. Au titre du Programme PRUSST.
9. Depuis 1992, il existe un programme local LEADER, financé par le Fonds européen agricole et géré par un partenariat qui porte le nom de *Terre del Sosio*. L'approche LEADER (large participation de la population et de la plupart des acteurs locaux, admission d'activités au bénéfice du programme sur une base multisectorielle intégrée, excluant par exemple une focalisation sur le secteur manufacturier) a depuis lors été adoptée et a eu une influence significative sur la suite du processus.

10. Après approbation de huit nouveaux PT en février 2000.
11. Il s'agit d'un travail du Professeur Alberto Tulumello (également impliqué dans les activités de l'observatoire régional de l'AICCRE).
12. Professeur A. Tulumello (séminaire consacré à la PN organisé à Palerme, le 16 mars 2000).

Chapitre 9

Le rôle des partenariats dans le développement économique et sur le marché du travail aux États-Unis

*par Randall W. Eberts et George A. Erickcek,
W.E. Upjohn Institute for Employment Research, États-Unis*

Introduction

Aux États-Unis, les partenariats locaux jouent un rôle important dans les activités liées au perfectionnement de la main-d'œuvre et au développement économique. Ces partenariats regroupent des organisations publiques et privées, et sont de plus en plus nombreux à être pilotés par des entrepreneurs locaux. Cette position influente du secteur privé reflète le rôle prépondérant qu'ont toujours joué aux États-Unis, face aux problèmes locaux et en matière de prestation de services, les organisations locales. Aujourd'hui, les activités de développement économique menées sur la scène locale sont surtout le fait d'associations à but non lucratif qui peuvent compter sur l'aide et les conseils des organismes relevant des états, mais avec lesquelles les pouvoirs publics fédéraux collaborent très peu. En revanche, les efforts déployés pour perfectionner la main-d'œuvre reçoivent un bien meilleur soutien de l'administration centrale. Depuis la mise en œuvre des grands programmes d'emploi rendus nécessaires par la crise économique des années 30, les actions menées au niveau local et régional ont bénéficié du leadership, des compétences techniques et des pouvoirs fiscaux plus étendus du gouvernement fédéral.

Depuis une dizaine d'années, on s'intéresse de plus en plus à la façon dont pourrait être renforcé le rôle joué sur ces deux terrains par les organisations locales. On part du principe que les collectivités locales sont plus aptes à évaluer et à satisfaire les besoins particuliers de leur région que ne le sont les paliers administratifs supérieurs. Elles sont également les mieux placées, estime-t-on, pour coordonner les services fournis dans le cadre des différents programmes instaurés en faveur de leurs administrés.

En ce qui concerne les activités de perfectionnement de la main-d'œuvre, le Congrès américain a récemment voté deux lois importantes qui étendent d'une

façon significative les responsabilités confiées aux états et aux collectivités locales en matière de prestation de services sociaux. Plusieurs états ont emboîté le pas en élargissant le rôle joué par les collectivités territoriales, en particulier les comtés, dans la prestation et la coordination des services, et en accordant dans ce domaine à certaines d'entre elles une plus grande autonomie. Encouragés et même, dans certains cas, mandatés par le gouvernement central, les états et les comtés ont formé des partenariats avec les organisations non gouvernementales afin d'assurer la prestation de services. Tout dernièrement, ces partenariats locaux se sont ouverts aux entreprises privées, qui assument auprès des organismes de services locaux un rôle de direction et de supervision, tout en fournissant elles-mêmes à l'occasion certains services. C'est sur les instances du secteur privé, et non sous les encouragements de l'administration centrale, que les partenariats voués au développement économique local se sont consolidés. Incapables de trouver sur un marché du travail tendu une main-d'œuvre suffisamment qualifiée, et pressées par le besoin d'améliorer leurs chaînes d'approvisionnement locales, les entreprises locales s'associent aujourd'hui plus volontiers aux pouvoirs publics locaux afin d'assurer le perfectionnement de la main-d'œuvre et le développement économique local.

Ce chapitre donne un aperçu du rôle que jouent les partenariats dans la prestation des services liés au perfectionnement de la main-d'œuvre et au développement économique aux États-Unis. Il se fonde sur l'étude d'un certain nombre de partenariats engagés dans le Midwest américain, région qui présente des caractéristiques permettant d'établir des comparaisons avec plusieurs pays d'Europe. Bien qu'elle ait fait l'objet d'une restructuration importante au cours des vingt dernières années, l'économie du Midwest reste tributaire de l'activité manufacturière plus que celles de la plupart des autres régions du pays. Cette restructuration a entraîné de nombreux débauchages et remis à l'ordre du jour le recyclage professionnel. Il a également incité les états et les communautés locales à promouvoir avec ardeur le développement économique de leur région. Le Midwest est ainsi devenu le théâtre d'initiatives novatrices en matière de perfectionnement de la main-d'œuvre et de développement économique, de même qu'un laboratoire permettant de mieux comprendre la nature des partenariats locaux et d'évaluer l'efficacité avec laquelle ils répondent à ces besoins.

La conjoncture économique et la situation de l'emploi

Pendant les années 90, les États-Unis ont connu la période de prospérité la plus longue de leur histoire. Le taux de chômage actuel oscille autour de 4 pour cent et l'accroissement de la production dépasse depuis cinq ans toutes les prévisions des experts, ayant même atteint un taux annuel de 5.2 pour cent au cours du deuxième trimestre 2000. Quant à l'augmentation de la productivité, elle demeure stable et supérieure aux statistiques rétrospectives. La croissance annuelle du

produit national brut (PNB) s'est élevée à plus de 4 pour cent au cours des trois dernières années. En outre, à l'exception d'un léger repli de 0.5 pour cent enregistré en 1991, la croissance du PNB affiche depuis 16 ans des résultats positifs (figure 8).

En 1999, les employeurs ont embauché 2.9 millions de travailleurs, soit une augmentation de 2.3 pour cent par rapport à l'année précédente. Cette forte demande de main-d'œuvre a maintenu le taux de chômage national en dessous de 4.5 pour cent durant l'année entière. De juin 1993 à juin 2000, les employeurs américains ont créé, en moyenne, 260 000 emplois par mois.

Sous la pression d'un marché planétaire et d'un marché intérieur très concurrentiels, les entreprises américaines investissent depuis des années des milliards de dollars dans de nouveaux biens d'équipement, en particulier des ordinateurs et du matériel connexe. Conjugués à la discipline rigoureuse imposée par la mondialisation, ces investissements ont contribué à la fois à la forte croissance de la production nationale et à la baisse des coûts de production, deux facteurs qui ont eu sur les prix un effet stabilisateur.

Comme l'indique le tableau 11, le Midwest a dans l'ensemble profité de la prospérité économique du pays. Les taux de chômage enregistrés dans les différentes régions étudiées vont de 2.7 à 5.7 pour cent, tandis que les taux mesurés

Figure 8. **Produit national brut réel, États-Unis**
(Taux de croissance annuels moyens)

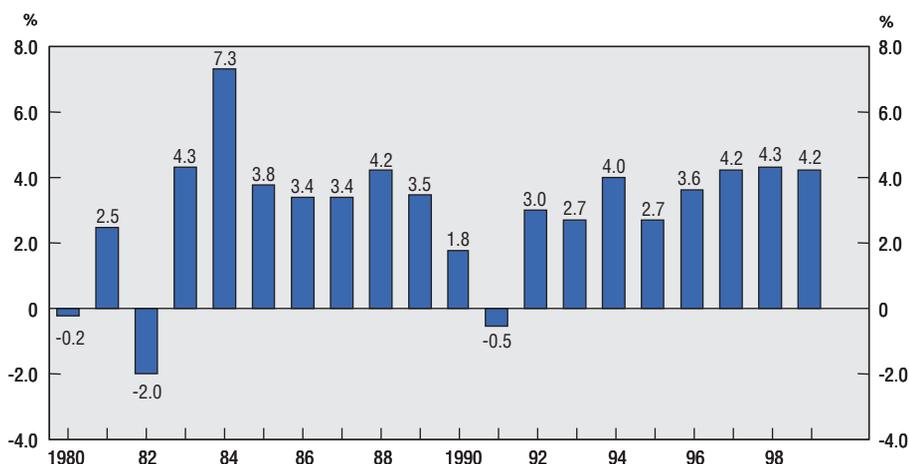


Tableau 11. **Caractéristiques des régions étudiées dans le Midwest**

Ville	Population (1998)	Taux de chômage (1998)	Population vivant sous le seuil de pauvreté, 1995 (%)
Battle Creek	53 496	4.6	14.1 (comté de Calhoun)
Chicago	2 802 079	5.7	14.7 (comté de Cook)
Cleveland	495 817	4.5	14.3 (comté de Cuyahoga)
Grand Rapids	185 437	4.1	9.6 (comté de Kent)
Kalamazoo	76 241	2.7	11.3 (comté de Kalamazoo)
Lansing	127 825	4.1	13.9 (comté d'Ingham)

dans la plupart des villes, à l'exception de Chicago, sont égaux ou inférieurs aux taux nationaux.

Caractéristiques générales des activités liées au perfectionnement de la main-d'œuvre et au développement économique

Aux États-Unis, les partenariats locaux voués au perfectionnement de la main-d'œuvre et au développement économique présentent plusieurs grandes caractéristiques. D'abord, les activités liées au perfectionnement de la main-d'œuvre se distinguent nettement de celles qui concernent le développement économique. Traditionnellement, elles ont été menées par des paliers de gouvernement différents ainsi que par des organisations non gouvernementales distinctes. Depuis quelques années, cependant, alors que les employeurs américains ont de plus en plus de mal à trouver, sur un marché du travail tendu, une main-d'œuvre qualifiée, les organisations chargées du développement économique s'efforcent d'accroître le nombre des travailleurs qualifiés disponibles. Plutôt que d'assumer seules la formation professionnelle des travailleurs, ces organisations ont principalement concentré leurs efforts sur la création de liens de travail plus étroits entre le secteur privé et les organismes publics de perfectionnement de la main-d'œuvre.

En second lieu, la plupart des programmes de perfectionnement de la main-d'œuvre destinés aux travailleurs touchés par des suppressions d'emplois et aux personnes économiquement défavorisées sont financés par les instances fédérales et par les états¹. Les mesures actives du marché du travail (comme la formation professionnelle, l'aide à la recherche d'emploi, les services de placement) et les programmes de soutien du revenu (les allocations chômage, par exemple) sont administrés et financés par les pouvoirs publics. Dans la plupart des cas, ces services sont assurés par les organismes relevant des états ou des collectivités territoriales.

Récemment adopté, le *Workforce Investment Act* (WIA, Loi sur l'investissement dans la main-d'œuvre) prévoit cependant la privatisation d'un certain nombre de

services, et les états et les collectivités locales commencent à conclure des accords avec des acteurs du secteur privé, principalement les associations à but non lucratif. Les fondations charitables apportent également leur soutien aux services de perfectionnement de la main-d'œuvre en parrainant des programmes de modeste envergure. Plusieurs de ces initiatives sont de nature expérimentale, et la plupart sont engagées à titre d'essai dans un nombre limité de régions et auprès d'un nombre relativement restreint de personnes. Certains de ces programmes ont permis de recueillir des renseignements importants qui ont été par la suite utilisés pour lancer, sous le parrainage de l'État, de nouvelles initiatives, ou encore améliorer les dispositifs déjà en place. Dans certains cas, les organisations locales à but non lucratif s'associent aux directions locales des programmes publics de main-d'œuvre afin d'améliorer la coordination des services et faire face aux problèmes qui ne relèvent pas de la compétence des programmes gouvernementaux. Les fondations charitables locales et les églises jouent également un rôle important auprès des sans-emploi, en particulier ceux qui ont faim ou qui ont besoin d'une assistance spéciale.

Troisièmement, la plupart des programmes de perfectionnement de la main-d'œuvre parrainés par l'État sont assortis d'un accord de partenariat liant très étroitement les pouvoirs publics fédéraux, régionaux et locaux. Privilégié par l'administration centrale, ce mode de prestation de services sociaux a été instauré lors de la mise en œuvre des premiers programmes d'emploi il y a près de soixante-dix ans. Le nouveau programme visant à réformer le système d'aide sociale, le *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA, Loi de rapprochement entre les responsabilités personnelles et les occasions d'emploi), adopté en 1996, et la première grande réforme du système national de formation professionnelle à avoir été engagée depuis quinze ans, le WIA, voté en 1998, sont allés dans le même sens mais en accordant encore plus de pouvoirs aux organismes relevant des états et des collectivités territoriales.

Quatrièmement, les activités liées au développement économique sont principalement du ressort des états et des collectivités locales, et reçoivent très peu de soutien du gouvernement central. Ce dernier a fait le choix de ne pas favoriser, en matière de développement économique, certaines régions au détriment des autres, sauf dans le cas des régions les plus démunies, notamment les quartiers déshérités des grandes villes. Ces dernières années, des programmes de financement fédéraux ont alloué des crédits à quelques zones urbaines pour leur permettre de lutter contre un chômage chronique élevé et la dégradation de leur infrastructure économique. La majeure partie des efforts consacrés au développement économique sont donc déployés par des organismes relevant des états ou des collectivités territoriales, et par des partenariats public-privé.

Le perfectionnement de la main-d'œuvre

Bref historique des programmes publics

Les initiatives des pouvoirs publics visant au perfectionnement de la main-d'œuvre se sont surtout focalisées sur les besoins des sans-emploi et des économiquement faibles. Les premiers programmes nationaux pour l'emploi aux États-Unis furent mis en place pour lutter contre le chômage élevé qui sévissait pendant la crise économique des années 30. La Loi Wagner-Peyser de 1933 institua le Service pour l'emploi (*Employment Service*), alors que la Loi sur la sécurité sociale, votée en 1935, est à l'origine du système d'assurance-chômage. Lancés à l'initiative du pouvoir central, ces deux programmes ont pu assurer la prestation de services grâce à l'étroite collaboration des instances fédérales, des états et des collectivités locales.

Il n'est probablement pas faux de dire que les accords de partenariat entre les différents paliers de gouvernement plongent leurs racines dans deux des couches les plus profondes de l'héritage institutionnel du pays. La première correspond à l'important rôle de pionnier joué par les états de l'Union dans la mise en place de programmes destinés à répondre aux besoins de leurs administrés. La seconde concerne la nature fédérale du système de gouvernement, qui a favorisé, au chapitre de la gestion de plusieurs programmes sociaux, une étroite collaboration entre les organismes relevant de l'administration centrale, des états et des collectivités territoriales. Par exemple, avant que le Congrès américain ne vote la Loi Wagner-Peyser, plusieurs états assuraient des services de placement par le truchement des agences de placement locales. Le programme Wagner-Peyser s'est servi des crédits fédéraux provenant des prélèvements faits par les employeurs sur les salaires pour faire évoluer l'entrelacs d'agences régionales alors en place vers un système national mieux coordonné, plus rationnel et offrant une gamme de services mieux adaptés (O'Leary & Straits, 2000). Aujourd'hui, le Service pour l'emploi est administré conjointement par le gouvernement fédéral et les états, et fournit gratuitement des services de placement et d'aide au réemploi par le biais de 1 800 agences réparties dans 54 états et territoires (Balducci, Johnson & Gritz, 1997).

Le système d'assurance-chômage a connu des débuts comparables, et on peut dire qu'il a donné lieu à une concertation encore plus grande entre le pouvoir central et les états. Avant son entrée en vigueur en 1935, au moins dix-sept états avaient déjà envisagé d'instaurer un système d'allocations chômage. Un seul état, le Wisconsin, mit effectivement en place un tel dispositif avant que la loi fédérale ne soit adoptée. Plusieurs états, en revanche, se montrèrent réticents à soutenir le revenu des travailleurs touchés par des suppressions d'emploi, par crainte de désavantager les employeurs relevant de leur juridiction par rapport

aux entreprises implantées dans des états dépourvus de tels programmes, car il fallait bien lever des impôts pour financer le système.

Un seul état ayant mis en place un système d'allocations chômage, le Congrès américain considéra un moment, alors qu'il élaborait la Loi sur la sécurité sociale, la possibilité de déployer un système entièrement national. Mais au terme de longues délibérations, il opta plutôt pour un partenariat avec les états. Le dispositif assignait au pouvoir fédéral et aux états des fonctions et des obligations distinctes. Il laissait également aux états le soin de fixer le montant des allocations et de mettre au banc d'essai des procédures visant à améliorer le système. Il répartissait clairement, toutefois, les composantes fédérales et régionales de l'impôt prélevé sur les salaires. Enfin, il prévoyait des crédits incitatifs en faveur des états ralliés aux programmes d'assurance-chômage nationaux. Mais le coup d'envoi du programme fut à peine donné que les états engagèrent des poursuites contre l'administration centrale, mettant en question la constitutionnalité du système d'assurance-chômage au motif que celui-ci usurpait leurs droits et les contraignait à se conformer à la réglementation fédérale. Néanmoins, le système d'assurance-chômage a survécu et sert aujourd'hui de modèle à d'autres partenariats entre le pouvoir central et les états (O'Leary & Wandner, 1997).

À plusieurs égards, l'évolution des programmes publics de formation professionnelle aux États-Unis met en lumière les avantages et les inconvénients que présente une administration centralisée, ou au contraire décentralisée, des services sociaux. Votée en 1962, la *Federal Manpower Development Training Act* (MDTA, Loi fédérale sur la formation et le perfectionnement de la main-d'œuvre), premier programme de formation professionnelle mis en place par l'État à l'échelle nationale, partait du postulat que les personnes économiquement défavorisées n'accèdent pas à l'emploi en raison de leur manque de compétences professionnelles. Le MDTA a donc offert aux économiquement faibles toute une gamme de services tels que le soutien scolaire, la formation professionnelle, l'initiation pratique au travail et le conseil professionnel.

Ce programme a posé un certain nombre de problèmes. Principalement géré par les instances fédérales, et d'une manière un peu incohérente, il n'était pas de nature à encourager la collaboration avec les associations à but non lucratif et les organisations non gouvernementales. Persuadées qu'un programme unique n'arriverait pas à lui seul à répondre à l'ensemble des besoins éprouvés par les économiquement faibles, les autorités fédérales adoptèrent des politiques et des mesures conçues pour différentes catégories de clients et destinées à être mises en application à l'échelon local. Estimant par ailleurs que les collectivités territoriales présentaient de sérieuses déficiences sur le plan administratif, le pouvoir central élaborait des principes directeurs rigides pour orienter la mise en œuvre au niveau local des différentes initiatives. Résultat : « Il n'était pas rare de voir dans les villes des communautés

voisines proposer des programmes et des services similaires à des groupes théoriquement distincts mais se chevauchant souvent dans les faits. » (O'Leary & Straits, 2000.)

Les problèmes découlant du MDTA amenèrent l'administration fédérale à regrouper l'ensemble des dispositifs s'adressant aux différentes catégories de clients, puis à décentraliser au profit des collectivités locales ses programmes de main-d'œuvre. Cette décentralisation s'est traduite par un transfert des responsabilités administratives du pouvoir central aux états et aux collectivités locales. Quant à la suppression des catégories, elle a mis un terme aux crédits fédéraux réservés à des programmes précis.

Voté dans les années 70, le *Comprehensive Employment Training Act* (CETA, Programme global pour l'emploi et la formation) a apporté plusieurs améliorations à la prestation des services de perfectionnement de la main-d'œuvre. Il est à l'origine des conseils consultatifs locaux, instaurés pour veiller à ce que la planification faite dans le cadre des différents programmes respecte l'intérêt public des communautés locales. Comme l'exigeaient les dispositions du CETA, ces conseils devaient compter parmi leurs membres des représentants des milieux de l'éducation, du monde du travail et du secteur privé. L'efficacité de ces conseils consultatifs différait suivant les régions : certains se contentaient d'approuver par des coups de tampon ; d'autres, en revanche, assuraient un suivi en milieu de travail et s'impliquaient activement dans l'élaboration des politiques locales.

Malgré l'instauration des conseils consultatifs, on a reproché au CETA son manque d'efficacité dans plusieurs communautés locales. On a particulièrement déploré le fait que la formation professionnelle dispensée en classe n'assurait pas le type de formation recherchée par les employeurs. Les clients choisissaient plutôt le type de formation qui leur souriait sans tenir compte des exigences professionnelles des entreprises locales, et optaient souvent pour des métiers offrant des possibilités d'avancement professionnel limitées. En outre, les programmes du CETA concernant l'emploi dans la fonction publique se sont révélés coûteux, et ont été utilisés dans certains cas pour subventionner les services rendus par les administrations locales.

Pour tenter de résoudre une partie de ces problèmes, le Congrès américain a voté en 1982 le *Job Training Partnership Act* (JTPA, Loi sur la concertation en matière de formation professionnelle). Cette loi a réformé le CETA sans toutefois rompre avec la philosophie des partenariats unissant le pouvoir central aux états. D'abord, elle a supprimé le placement dans la fonction publique des personnes touchées par des suppressions d'emplois ou défavorisées sur le plan économique, préférant leur trouver un emploi dans des entreprises non subventionnées. Ensuite, elle a axé les programmes de formation professionnelle sur le développement de compétences recherchées par les employeurs locaux. Enfin, elle a

augmenté au sein des conseils consultatifs le nombre des représentants du secteur privé afin que les besoins et les préoccupations des entreprises locales soient prises en compte.

Les programmes actuels financés par les instances fédérales

Au cours de la période 1995-2000, l'aide publique accordée aux ménages à faible revenu et aux programmes de perfectionnement de la main-d'œuvre financés par l'État a été réformée en profondeur. Le but poursuivi est alors de permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale de trouver un emploi – et donc de ne plus dépendre des prestations – et de donner aux états la marge de manœuvre nécessaire à la réalisation de cet objectif. Les réformes engagées visent également à une meilleure intégration des services liés à l'emploi par la création de centres professionnels à guichet unique regroupant tous les services essentiels.

Deux lois ont favorisé l'avancement de ces réformes. En vertu de la Loi de rapprochement entre les responsabilités personnelles et les occasions d'emploi (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*), votée en 1996, les états reçoivent du pouvoir central des subventions globales servant à financer les programmes de soutien du revenu destinés aux ménages à faible revenu, mais doivent également s'assurer que le chef de famille trouve un emploi dans un délai précis. Cette nouvelle conception qui, au détriment d'une démarche essentiellement fondée sur le soutien du revenu et la formation professionnelle à long terme, privilégie le travail avant tout, sous-tend également la Loi visant à réformer les programmes de perfectionnement de la main-d'œuvre. Adoptée en 1998, la Loi sur l'investissement dans la main-d'œuvre met l'accent sur l'aide à la recherche d'emploi et la formation préparatoire à l'emploi, plutôt que sur la formation visant à l'acquisition de compétences précises, et cela dans le but de favoriser l'embauche, le maintien en fonction du personnel et l'augmentation des salaires. En un mot, le WIA repose sur l'idée qu'il n'y a pas de meilleure formation que l'expérience professionnelle elle-même, et qu'il y a suffisamment d'emplois même pour les travailleurs peu qualifiés. Dans de rares cas, une formation est encore dispensée lorsque les compétences des travailleurs ne correspondent pas aux besoins des employeurs. Le WIA laisse également aux gouverneurs des états toute latitude de déterminer la façon dont leur administration peut satisfaire à cette exigence.

L'adoption de la Loi sur l'investissement dans la main-d'œuvre a coïncidé avec une conjoncture économique américaine qui n'avait jamais été aussi bonne depuis une trentaine d'années. Les taux de chômage étaient à leur plus bas niveau depuis quarante ans et nombreux sont les employeurs qui trouvaient de plus en plus difficile de pourvoir les postes vacants. Même si les perspectives d'embauche pour les travailleurs d'à peu près tous les niveaux de compétence

n'avaient jamais été aussi encourageantes, la demande pour les travailleurs hautement qualifiés a été près de trois fois supérieure à celle qui concerne les autres travailleurs. Des millions de travailleurs peu ou pas qualifiés avaient besoin d'aide pour accroître leur niveau de compétence et éviter ainsi le piège des emplois mal rémunérés et sans perspective d'avancement. De leur côté, les employeurs devaient pourvoir les postes vacants avec une main-d'œuvre qualifiée le plus rapidement possible afin de prévenir de coûteuses contraintes de capacité. Le WIA a été une tentative de mettre en place un système qui réponde aux besoins des travailleurs peu qualifiés comme à ceux des employeurs.

Comme dans le cas du JTPA (Loi sur la concertation en matière de formation professionnelle), un conseil consultatif dirigé par des représentants du secteur privé, le *Workforce Investment Board* (WIB, conseil de perfectionnement de la main-d'œuvre), supervise la prestation de services à l'échelon local. L'une des principales dispositions du WIA prévoit l'instauration par le conseil local de perfectionnement de la main-d'œuvre de centres à guichet unique dispensant des services de base à tous les demandeurs d'emploi quels que soient leur niveau de revenu et leur situation au regard de l'emploi. Dans le cadre des programmes précédents, les demandeurs d'emploi devaient d'abord se rendre à leur agence locale de placement pour se renseigner sur les postes à pourvoir et s'initier aux techniques de recherche d'emploi. Ensuite, il leur fallait trouver les bureaux prestataires de services du JPTA afin de suivre une formation professionnelle, consulter des agents de placement et s'informer sur les possibilités d'embauche. Certains services étaient donc proposés deux fois à des demandeurs d'emploi obligés d'aller d'un endroit à l'autre.

Les centres à guichet unique regroupent plusieurs de ces services, y compris :

- une évaluation préliminaire des niveaux de compétence, des aptitudes, des capacités et des besoins en services de soutien de chaque client ;
- de l'information sur les services disponibles en matière d'emploi, y compris les possibilités de formation ;
- une aide à la préparation des demandes d'allocations chômage et une évaluation axée sur la formation professionnelle et les programmes d'enseignement ;
- des services de recherche d'emploi, de placement et d'orientation professionnelle ;
- une information à jour sur le marché du travail.

Comme l'organisme public chargé de l'administration à l'échelon local n'est pas légalement autorisé à fournir des services, les conseils de perfectionnement de la main-d'œuvre locaux, agissant en qualité d'agents administratifs, choisissent

les responsables des centres à guichet unique à l'issue d'un concours. En vertu de cet accord, les WIB signent des ententes avec de nombreuses associations à but non lucratif et d'autres organismes publics afin d'assurer ces services. La réglementation stipule que chaque guichet unique doit être géré par un grand nombre de partenaires, parmi lesquels on peut citer :

- les programmes destinés aux adultes, à la jeunesse et aux travailleurs touchés par des suppressions d'emplois ;
- le service pour l'emploi ;
- la formation des adultes ;
- l'enseignement professionnel postsecondaire ;
- la réinsertion professionnelle ;
- les programmes de transition de l'aide sociale vers le marché du travail (*Welfare to Work*) ;
- le Titre V de la Loi américaine sur le troisième âge (*Older American Act*) ;
- l'aide à l'adaptation à l'évolution des échanges (*Trade Adjustment Assistance*) ;
- aide transitoire à l'adaptation dans le cadre de l'accord de libre-échange nord-américain (*NAFTA Transitional Adjustment Assistance*) ;
- le service de placement et de formation des anciens combattants (*Veterans Employment and Training Programmes*) ;
- la subvention globale aux services communautaires (*Community Services Block Grant*) ;
- les programmes d'embauche et de formation administrés par le département du Logement et du Développement urbain des États-Unis (*Department of Housing and Urban Development*) ;
- l'assurance-chômage.

Ces partenaires doivent fournir des services conformément à la réglementation à laquelle ils sont assujettis, comme par exemple la Loi Wagner-Peyser, et s'efforcer de collaborer avec les autres programmes en vigueur dans leur région. Le système des guichets uniques peut également engager la participation d'autres programmes fédéraux, régionaux ou locaux, pourvu que ceux-ci répondent aux besoins de la région concernée, et s'associer à des initiatives du secteur privé. Le WIA stipule que les états devaient avoir mis en place leur réseau de guichets uniques avant le 1^{er} juillet 2000. Si la plupart des états s'étaient acquittés de cette tâche à cette date, d'autres n'en étaient encore qu'au stade du développement.

La disposition du WIA voulant que les conseils locaux de perfectionnement de la main-d'œuvre délèguent par contrat la prestation de services à des fournisseurs locaux a pour effet de créer un maillage relativement serré d'organisations

partenaires. Afin d'officialiser la concertation entre le WIB local, responsable du guichet unique, et chacun de ses partenaires, les deux parties signent un protocole d'accord définissant, aux fins de l'application des dispositions du WIA, les fonctions et les responsabilités du sous-traitant partenaire. Cet accord a pour but de garantir la prestation effective et efficace des services de perfectionnement de la main-d'œuvre, de prévenir le double emploi et de coordonner les ressources au sein de la région concernée.

L'accord prévoit également des modes de fonctionnement et des procédures que tous les partenaires doivent adopter afin d'unifier le système actuel de prestation de services. Le protocole énonce les principes qui régissent les guichets uniques et auxquels les partenaires doivent adhérer. Il décrit également les services que ces derniers sont tenus de rendre, et définit les accords financiers, les obligations légales et la durée de l'engagement (normalement deux ans). La convention, une fois signée, ne peut être modifiée que par consentement mutuel des parties.

Dans certains états, les partenaires peuvent être membres du conseil de perfectionnement de la main-d'œuvre, mais ce n'est pas le cas au Michigan afin de prévenir les conflits d'intérêt. Des entrepreneurs locaux siègent aux côtés d'autres partenaires au sein du conseil. En fait, la majorité des membres du conseil sont issus du secteur privé, conformément à l'esprit du WIA qui veut que les conseils locaux soient dirigés par l'entreprise privée afin de pouvoir répondre aux besoins de main-d'œuvre de celle-ci.

Le WIA prévoit également l'ouverture de comptes de formation professionnelle permettant de financer la prestation de services de formation. Ces comptes s'apparentent à des chèques-éducation. Les personnes admissibles à une formation dans le cadre du WIA peuvent suivre le programme de formation de leur choix ; le WIA prend à sa charge une partie, voire la totalité, des frais liés à la formation. Les organismes de formation qui dispensent ce type de formation répondent à des critères précis définis par le WIA, et doivent fournir de l'information sur les taux de placement et l'évaluation des programmes. Au nombre de ces organismes, on compte des entreprises commerciales, des associations à but non lucratif, des organismes de formation publics et des établissements d'enseignement.

Les organisations de perfectionnement de la main-d'œuvre relevant des états et des autorités locales

Sont présentées dans ce chapitre trois types d'organisations impliquées dans le perfectionnement de la main-d'œuvre :

1. Les organismes publics chargés d'administrer les services :

- le Département du perfectionnement professionnel du Michigan (*Michigan Department of Career Development*), Lansing ;

- la direction du perfectionnement de la main-d'œuvre de l'Hôtel de ville (*Mayor's Office of Workforce Development*), Chicago ;
 - le conseil de perfectionnement de la main-d'œuvre de Kalamazoo-Saint-Joseph (*Workforce Investment Board*), Kalamazoo ;
2. Les organisations partenaires publiques assurant la prestation de services :
- l'Enseignement pour la vie active (*Education for Employment*), Kalamazoo ;
 - le Centre d'enseignement technique du Michigan/Centre universitaire de premier cycle de Kalamazoo Valley (*Michigan Technical Education Center/Kalamazoo Valley Community College*), Kalamazoo ;
 - le Centre régional des technologies manufacturières/Centre universitaire de premier cycle Kellogg (*Regional Manufacturing Technical Center/Kellogg Community College*), Battle Creek ;
3. Les associations partenaires privées à but non lucratif fournissant des services :
- les Entreprises partenaires du Chicagoland (*Chicagoland Business Partners*), Chicago ;
 - le Centre de préparation à l'emploi (*Center for Employment Training*), Cleveland.

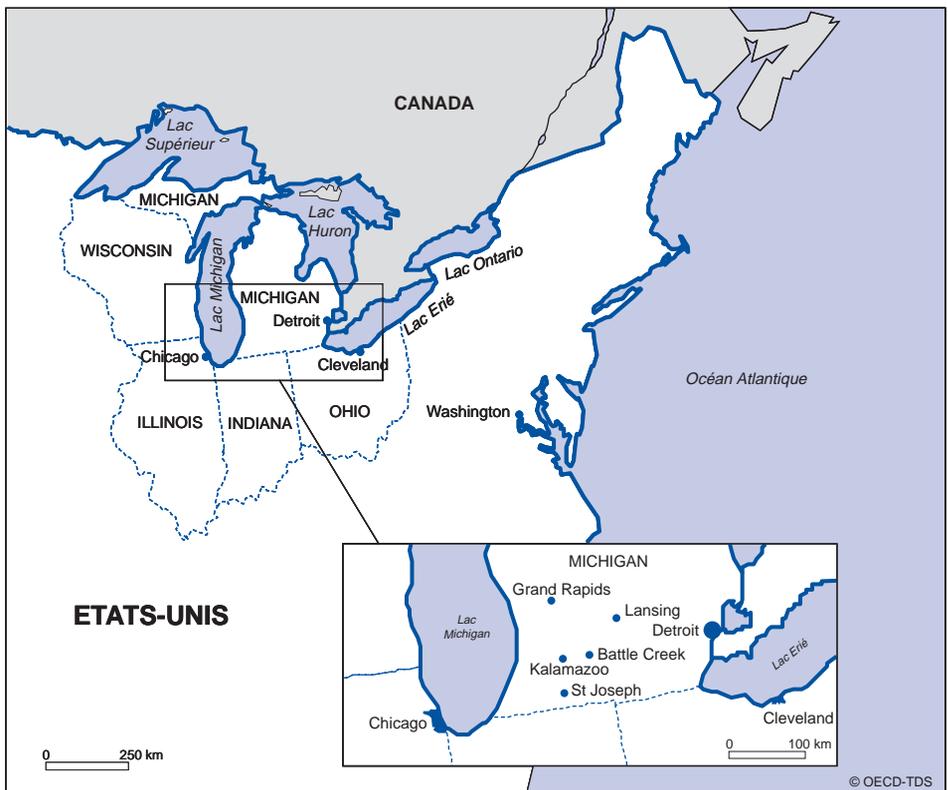
Les organismes publics administrent les programmes fédéraux et régionaux à l'échelon des états et des collectivités territoriales. Le Département du perfectionnement professionnel du Michigan est l'organisme public chargé des programmes de perfectionnement de la main-d'œuvre parrainés par les instances fédérales ou par l'état du Michigan. Cet organisme ne fournit pas de services directement : il délègue cette compétence à plus d'une vingtaine de WIB locaux à travers l'état, comme celui de Kalamazoo. Il supervise toutefois les activités des WIB et veille à ce que ceux-ci, de même que leurs sous-traitants, observent les règles du WIA de même que celles des autres programmes fédéraux et régionaux.

Le conseil de perfectionnement de la main-d'œuvre de Kalamazoo-Saint-Joseph, également connu sous le nom de *Michigan Works* (le Michigan au travail), administre dix programmes d'emploi différents, dont la transition de l'aide sociale au travail, le passage de l'école à la vie active, la formation des travailleurs touchés par des suppressions d'emplois, et le service pour l'emploi². Plus de 43 000 personnes provenant d'une région réunissant deux comtés et comptant un peu plus de 300 000 habitants ont participé à au moins l'un des programmes mis en place. Au nombre des partenaires figurent un organisme de services d'enseignement régional, deux prestataires de services privés à but non lucratif, et deux centres universitaires de premier cycle locaux. Sont également présents le programme d'enseignement pour la vie active (*Education for Employment*) et le Centre d'enseignement technique du Michigan (rattaché au Centre universitaire de premier cycle de Kalamazoo Valley). Tous les partenaires se sont engagés par contrat à

fournir des services précis et, pour la plupart d'entre eux, à réaliser des objectifs de rendement préalablement définis.

Le budget annuel de la direction du programme *Michigan Works* a été en 1999 de 4.2 millions de dollars, financés de la façon suivante : 50 pour cent par le département américain de la Santé et des Ressources humaines, 24 pour cent par l'état du Michigan, 20 pour cent par le département du Travail des États-Unis, 5 pour cent par le département de l'Éducation nationale, et 1 pour cent par des sources locales. La Direction emploie 86 personnes à temps plein, 18 à temps partiel et 31 bénévoles. Elle finance ses frais d'exploitation à même les crédits affectés aux différents programmes dont elle a la responsabilité. Elle reçoit également de l'état du Michigan des crédits servant exclusivement à l'établissement des centres à guichet unique.

Figure 9. Carte des États-Unis : région du Midwest



Les cinq centres à guichet unique de Chicago sont répartis à travers la ville et dirigés conjointement par les centres universitaires de premier cycle de Chicago, le Département des ressources humaines et le Département de la sécurité d'emploi de l'Illinois, et par la Direction du perfectionnement de la main-d'œuvre de l'Hôtel de ville de Chicago (*Mayor's Office of Workforce Development*, MOWD). Ces centres à guichet unique font partie du réseau de l'*Illinois Employment and Training Center* (Centre d'emploi et de formation de l'Illinois), et collaborent avec des employeurs, des organisations communautaires et d'autres organismes publics pour assurer des services d'aide au placement et de formation professionnelle, ainsi que d'autres services liés à l'emploi. Le MOWD emploie quant à lui 240 personnes, et dispose d'un budget annuel de 118 millions de dollars, financé par la ville de Chicago (16 %), l'état de l'Illinois (75 %) et le département du Travail des États-Unis (9 %).

L'un des principaux problèmes auxquels doit faire face le MOWD est la sélection des membres de son conseil d'administration. Dans les villes où les groupes d'électeurs sont nombreux et divers, il peut s'avérer difficile de former un conseil qui reflète les préoccupations de l'ensemble de la communauté. Étant donné que la réussite du programme dépend dans une très large mesure de la capacité de ses responsables à collaborer avec les principaux acteurs de la communauté locale et les nombreux partenaires impliqués, on a cherché à assurer une représentation équilibrée au sein du conseil du MOWD. Les tractations politiques et les querelles internes, on en est conscient, pourraient saper les efforts entrepris. Il reste que la volonté exprimée par plusieurs des parties intéressées, y compris les entreprises, de devenir membres du conseil du MOWD contraste avec le peu d'intérêt suscité par certains autres conseils, qui ont du mal à attirer des membres compétents.

Nous l'avons dit plus haut, les WIB s'associent en général à un certain nombre d'organisations implantées localement – comme par exemple le Centre d'enseignement technique du Michigan (M-TEC), rattaché au Centre universitaire de premier cycle de Kalamazoo Valley – pour assurer la prestation de services. La mission du M-TEC est de trouver, aux problèmes de formation rencontrés par les entreprises du Sud-Ouest du Michigan, des solutions novatrices, fondées sur la compétence et efficaces par rapport aux coûts. Le M-TEC, inauguré à la fin de l'an 2000, devrait être équipé d'un laboratoire de CFAO (conception et fabrication assistées par ordinateur), d'un centre de matériel didactique, de laboratoires axés sur les techniques de fabrication, et de salles de classe. Il proposera également, entre autres services, une évaluation des besoins des entreprises, une évaluation des compétences du personnel des entreprises, ainsi que la conception et l'élaboration de programmes de formation adaptés. Plusieurs des programmes de formation seront payants, et le Centre devrait pouvoir s'autofinancer en grande partie.

Dirigé par le Centre universitaire de premier cycle Kellogg en partenariat avec le WIB du comté de Calhoun – lequel jouxte à l'est la région de perfectionnement de la main-d'œuvre de Kalamazoo – le Centre régional des technologies manufacturières (*Regional Manufacturing Technical Center*) a une vocation comparable à celle du M-TEC : répondre aux besoins de formation de la main-d'œuvre manufacturière locale en offrant à celle-ci, de la manière la plus efficace et efficiente possible, un enseignement de grande qualité. Spécialisé dans les métiers qualifiés liés à la fabrication, le Centre dispense des cours par modules et à accès libre, propose neuf programmes d'enseignement différents, et assure des formations personnalisées dans son enceinte même ou en entreprise. Il emploie sept professeurs à temps plein et 19 à temps partiel. Son budget, qui s'élève à 1.25 millions de dollars, est financé par les entreprises locales (31 %), l'état du Michigan (36 %) et la collectivité territoriale (33 %). Un certain nombre d'entreprises manufacturières font également don au Centre de matériel et/ou de fournitures. L'une des particularités du Centre est sa situation au cœur même de l'une des zones industrielles les plus prospères du Michigan, situation qui le rend facilement accessible aux employeurs locaux. Reflet des liens étroits que de nombreux WIB ont tissé avec l'entreprise privée, cette proximité physique illustre bien le fusionnement des efforts de perfectionnement de la main-d'œuvre avec les activités liées au développement économique.

Géré lui aussi par le WIB de Kalamazoo-Saint-Joseph, l'*Economic Development Job Training Initiative* (EDJT, Programme de formation professionnelle pour le développement économique) offre un autre exemple de l'utilité que peuvent avoir les activités de perfectionnement de la main-d'œuvre pour le développement économique local. Ce programme relève de la *Michigan Economic Development Corporation* (Société de développement économique du Michigan), principal organisme de développement économique de l'état. Présentée plus en détail dans le chapitre consacré au développement économique, cette société essaie de répondre aux besoins qu'éprouvent les entreprises du Michigan au regard du maintien dans l'emploi de leur personnel et de l'embauche de nouveaux travailleurs. Bien qu'il soit administré et financé par un organisme de développement économique, l'EDJT s'intéresse surtout à la formation des travailleurs – une activité liée au perfectionnement de la main-d'œuvre, donc. Pour pouvoir obtenir des subventions destinées à la formation professionnelle, les entreprises s'engagent à créer ou à préserver des emplois qui seraient autrement supprimés dans des domaines tels que la fabrication, la recherche-développement, l'entreposage, la distribution, la relocalisation du siège social international, et l'exportation de biens et services à l'extérieur du Michigan. Les formations dispensées concernent surtout les emplois d'une haute technicité et portent sur les qualifications précisément recherchées par les employeurs.

Parmi les avantages attribués aux organisations décentralisées soutenues de nombreux partenaires, il y a la capacité d'innover sur le terrain de la prestation des services liés à l'emploi. C'est cet objectif que vise, dans la région de Cleveland, le *Center for Employment Training* (CET, Centre de préparation à l'emploi), organisme à but non lucratif qui prépare ses clients (en majorité des personnes issues de ménages à faible revenu) à des emplois bien rémunérés. Le CET est situé dans un quartier très défavorisé économiquement et présentant un taux de chômage élevé. Il travaille en étroite collaboration avec les instances administratives du comté et des municipalités, qui ensemble financent 90 pour cent de son budget. Afin de garantir l'adéquation de la formation dispensée avec les besoins des employeurs locaux, le CET s'en remet tout particulièrement à l'avis d'un comité consultatif technique formé d'un certain nombre de porte-parole du secteur privé.

Le CET assure également des formations dans d'autres régions du pays, notamment la Silicon Valley en Californie. Des évaluations rigoureuses de l'action menée par le CET dans cet état expliquent la réussite du programme à la lumière des faits suivants :

- Le CET présélectionne pour les employeurs locaux les candidats aux postes vacants, et à ce titre s'associe aux réseaux de recrutement auxquels font appel les employeurs ;
- Des services de conseil professionnel sont offerts sur le lieu de travail aux bénéficiaires qui ont complété leur formation mais qui éprouvent de graves problèmes personnels ;
- Des conseils consultatifs industriels et des comités consultatifs techniques veillent d'une manière concrète à ce que les formations dispensées par le programme soient à jour et de grande qualité, tout en contribuant aux efforts visant à la mobilisation de capitaux et au perfectionnement professionnel ;
- Le CET noue et entretient des liens étroits avec les employeurs locaux.

Les études réalisées démontrent que les personnes ayant bénéficié d'une formation dispensée par le CET se trouvent du travail plus facilement, conservent leur emploi plus longtemps et voient leur rémunération augmenter considérablement. Le CET intervient donc sur le marché du travail à la fois du côté de l'offre et de celui de la demande. La stratégie qu'il met en œuvre par rapport à cette demande traduit clairement l'importance qu'il attache au fait de pouvoir s'intégrer aux réseaux déjà privilégiés par les entreprises (Melendez & Harrison, 1998). Certains chercheurs se demandent toutefois si le programme du CET peut être appliqué partout. Le programme initialement mis en place à San José en Californie a tiré parti des réseaux d'emploi qui existaient déjà au sein de l'importante communauté hispano-américaine de la région. La question est de savoir si un tel maillage

communautaire existe dans les régions où il y a relativement peu d'Hispano-Américains, la région de Cleveland par exemple.

L'enseignement public

La formation professionnelle de la main-d'œuvre est l'un des composants essentiels du perfectionnement de la main-d'œuvre. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, les états et un certain nombre de collectivités locales ont institué des centres de formation entièrement voués à l'amélioration des compétences des actifs occupés ainsi qu'à celle des travailleurs touchés par des suppressions d'emplois. Certains établissements d'enseignement supérieur, en particulier les centres universitaires de premier cycle, se sont faits les pionniers de la formation spécialisée des travailleurs dans les régions où ils sont implantés. Ces initiatives paraissent toutefois modestes en comparaison de ce que réalise le système d'enseignement traditionnel que constituent les écoles primaires et secondaires, les universités et les autres établissements d'enseignement supérieur.

On s'est beaucoup penché ces dernières années sur le rôle de l'enseignement primaire et secondaire. De l'avis général, les écoles publiques n'ont pas soutenu d'une manière adéquate les élèves ayant des besoins particuliers ou ceux issus de familles économiquement défavorisées. Les employeurs déplorent le fait qu'à la fin de leurs études secondaires les étudiants ne sont pas préparés à la vie active, soit parce qu'il leur manque des aptitudes de base en lecture, en écriture ou en mathématiques, soit parce qu'ils n'ont pas les compétences professionnelles nécessaires pour passer sans heurt de l'école au marché du travail.

En dépit de ces doléances quant au manque de préparation à la vie active, les entreprises ont été lentes à s'associer à l'une ou l'autre des initiatives déployées sur une grande échelle pour améliorer la situation. Des partenariats se sont néanmoins formés entre le secteur privé et l'enseignement primaire et secondaire public au sein de diverses communautés locales. L'un d'eux, le *Kalamazoo's Education for Employment* (EFE, Programme d'enseignement pour la vie active de Kalamazoo), est administré par une circonscription scolaire de niveau intermédiaire. Sa vocation est d'aider l'étudiant à acquérir les compétences, les connaissances et les comportements dont il a besoin pour devenir un travailleur productif, et de faciliter ainsi son passage de l'école à une vie active épanouissante. La grande particularité du programme est la possibilité qu'il offre à ses bénéficiaires de faire des stages dans des entreprises locales œuvrant dans des secteurs importants de l'industrie locale. Les élèves des premier et deuxième cycles de l'enseignement secondaire partagent ainsi leur temps entre des cours de type traditionnel donnés en classe et une formation professionnelle en entreprise. Les stages sont proposés non seulement aux étudiants qui se préparent à l'exercice d'un métier mais également à ceux qui se destinent à des professions telles que

technicien de laboratoire et même médecin. Outre l'action qu'elle mène dans le cadre du EFE, la circonscription scolaire de niveau intermédiaire de la région de Kalamazoo veille, avec le concours des employeurs locaux, à ce que les étudiants de niveau secondaire acquièrent les qualifications que les employeurs exigent de leurs nouvelles recrues.

Le développement économique

Concepts fondamentaux

Les activités de développement économique aux États-Unis sont principalement menées par les organismes relevant des états ou des autorités locales. A la différence de certains autres pays, les États-Unis n'ont pas *une* politique industrielle nationale, mais plutôt, comme l'a observé l'ancien secrétaire d'État au Travail John Dunlop, 5 000 politiques industrielles différentes, les états et les autorités locales ayant chacun et chacune leur propre programme de développement économique³. L'administration fédérale appuie dans une certaine mesure ces initiatives locales, mais ce soutien est limité et vise principalement les régions économiques défavorisées. Traditionnellement, les programmes de développement économique ont d'abord cherché à répondre aux besoins des employeurs et à résoudre les problèmes d'infrastructure et de fiscalité⁴. Ces dernières années, les efforts de marketing et ceux visant à attirer de nouvelles entreprises ont pris autant d'importance que les activités axées sur le développement de la petite entreprise et le maintien en place des entreprises déjà implantées localement. Nombre de communautés locales ont par ailleurs mis au rang de leurs priorités les initiatives visant à soutenir les grappes industrielles participant à la vie économique de leur région.

Au vu des efforts considérables déployés par les organismes de développement économique locaux fin d'attirer dans leur région de nouvelles entreprises, d'aucuns estiment que les programmes de développement économique aux États-Unis sont le théâtre d'une concurrence coûteuse entre les états et dont le pays ne dégage en fin de compte aucune bénéfice net. Il ne serait pas impossible, selon certains, que les gains d'emplois réalisés dans les états gagnants soient totalement annulés par les suppressions d'emplois dans les états perdants. D'autres font par ailleurs valoir que les aides publiques peuvent réellement encourager les décisions d'implantation dans des sites médiocres si elles incitent les entreprises à choisir un lieu d'implantation qui ne soit pas optimal.

A la fin des années 80 et pendant les années 90, les travaux publiés sur le développement économique ont détourné leur attention de la stratégie plus classique visant à attirer les entreprises au moyen d'incitations financières (impôts peu élevés, prêts bonifiés, subventions à l'investissement dans les infrastructures)

pour la porter sur une stratégie préoccupée avant tout de valeur ajoutée (augmentation de la productivité, encouragements à l'innovation et au démarrage d'entreprise). Pour les distinguer l'une de l'autre, Eisinger (1988) associe la première (la plus traditionnelle) à l'offre, et la seconde (inspirant les nouvelles politiques axées sur la valeur ajoutée), à la demande. Il soutient par ailleurs, aux côtés d'autres chercheurs, que les politiques de développement économique fondées sur la valeur ajoutée n'obéissent pas à cette théorie des jeux qui veut que les effets s'annulent, puisque les progrès réalisés en matière de productivité et d'innovation contribuent à la croissance économique.

L'étude approfondie des grappes industrielles régionales est l'une des démarches ayant permis l'élaboration et la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie. Michael Porter, l'un des premiers à avoir fait l'analyse des grappes, soutient énergiquement que les responsables du développement économique devraient s'attacher à améliorer la compétitivité des grappes industrielles de leur région. Porter donne de la grappe la définition suivante : un groupe d'entreprises et d'organisations géographiquement rapprochées et étroitement liées les unes aux autres, opérant d'une manière complémentaire dans un même secteur d'activité, et partageant des intérêts et des objectifs communs. Les grappes ne sont pas faciles à délimiter géographiquement : certaines couvrent un état entier (l'industrie automobile du Michigan, par exemple) ; d'autres sont de la taille d'une agglomération urbaine (l'industrie de l'ameublement de bureau de Grand Rapids). Dans tous les cas, les frontières d'une grappe devraient être étendues aux principales entreprises du secteur concerné ainsi qu'à un certain nombre de leurs fournisseurs importants. Selon Porter, la santé économique d'une région dépend de la vigueur des grappes qui y sont implantées, vigueur elle-même tributaire des quatre facteurs suivants : 1) les caractéristiques de la demande à laquelle doit répondre la grappe ; 2) la qualité des fournisseurs ; 3) une infrastructure efficace ; et 4) une concurrence qui, entre les entreprises rivales, se joue plus sur la qualité et l'innovation que sur les prix.

L'étude des grappes met encore plus en évidence la nécessité des partenariats locaux. L'un des éléments essentiels de la stratégie axée sur les grappes est d'amener les entreprises, les pouvoirs publics et les travailleurs à examiner ensemble leurs problèmes communs et à unir leurs efforts dans la recherche de solutions. Les projets de grappes qui ont été couronnés de succès ont un certain nombre de caractéristiques communes. D'abord, ils ont été lancés sur l'initiative du secteur privé et ont témoigné d'une volonté d'action. Ils ont également engagé la participation des entreprises les plus importantes de la grappe ainsi que celle de leurs partenaires institutionnels. Enfin, ils se sont attachés à lever les obstacles et à aplanir les difficultés s'opposant à la modernisation de la grappe, et cela dans le but de consolider l'adhésion des membres au projet.

Le rôle du gouvernement fédéral

Invoquant la théorie des « jeux à somme nulle », le pouvoir central s'est à peu près toujours refusé à soutenir les activités de développement économique. Il ne croit pas que son rôle soit d'aider une région au détriment d'une autre. En fait, il a jusqu'ici limité son intervention à des actions très précises, comme par exemple l'assistance technique et l'aide à la planification apportées aux régions économiquement défavorisées, le financement d'investissements dans les équipements collectifs de ces régions, l'assistance technique fournie aux entreprises par l'intermédiaire d'universités et de prestataires de services privés, ou encore la stimulation des exportations.

Par ces différentes actions, les pouvoirs publics reconnaissent que l'inaptitude du marché à assurer la prestation de services collectifs et l'iniquité notable de la répartition des revenus rendent indispensables les programmes de développement économique dans les régions économiquement défavorisées. Bartik (1994), Hill (1998) et Thornburgh (1998) sont tous les trois d'avis que l'administration fédérale devrait : 1) assurer la stabilité macro-économique ; 2) fournir des statistiques économiques précises, à jour et pertinentes ; 3) adopter des mesures qui incitent les états et les acteurs du développement local à concentrer leur attention sur les communautés locales économiquement désavantagées ; 4) promouvoir et financer l'évaluation des programmes actuellement gérés par les états et les autorités locales ; et 5) favoriser l'accroissement de la productivité par le biais de services de vulgarisation technologique et de programmes de formation professionnelle personnalisés.

Afin de mieux comprendre certaines de ces fonctions, deux des douze banques régionales du Système fédéral de réserve américain, l'une implantée à Chicago, l'autre à Cleveland, ont fait l'objet d'une étude. Ces deux banques remplissent certaines des fonctions énumérées plus haut à la fois en leur nom propre et en qualité de membre du Système fédéral de réserve. Ce dernier, également connu comme la Banque centrale américaine, s'efforce d'assurer la stabilité des prix et de stimuler ainsi une croissance économique durable. Les banques régionales surveillent quant à elles l'évolution économique et publie périodiquement ou à titre exceptionnel de nombreux rapports sur les tendances économiques auxquelles est soumise leur région. Les deux banques étudiées se sont dotées d'une fonction centrée sur les affaires d'intérêt local, par le biais de laquelle elles soutiennent les réinvestissements au sein de la communauté locale, l'octroi de prêts équitables et un certain nombre d'activités liées au développement économique de leur région. En outre, les banques régionales, en particulier celles de Chicago et de Cleveland, jouent un rôle de catalyseur, de rassembleur et de conseiller dans l'identification des pratiques exemplaires, la création de partenariats et la fourniture d'une assistance technique aux différents acteurs du

développement local. Le Système fédéral de réserve n'est pas un organisme fédéral à proprement parler. Chacune des douze banques régionales est dirigée par un conseil d'administration qui lui est propre tout en étant placée sous le contrôle du Conseil des gouverneurs, siégeant à Washington. Ce dernier a son propre conseil d'administration et, à la différence des autres organismes fédéraux, ne fait pas partie du pouvoir exécutif central.

L'*Economic Development Administration* (EDA, Direction du développement économique) du département du Commerce américain est le principal organisme fédéral dans le domaine de l'aide aux régions économiquement défavorisées. L'action de l'EDA se fonde sur le principe qu'il faut donner à ces régions les moyens d'élaborer et de mettre en œuvre leurs propres initiatives en matière de développement économique, et que ce n'est pas à une entité gouvernementale extérieure à ces régions de prendre en charge de telles initiatives. Pour soutenir les régions économiquement défavorisées, l'EDA dispose d'une palette de programmes : aide financière directe, assistance technique locale, développement des équipements collectifs, mesures économiques et programmes pour l'adaptation à l'évolution des échanges. Ces derniers aident les communautés locales à faire face aux bouleversements économiques brutaux, comme par exemple les fermetures d'usines ou de bases militaires.

Un autre programme de développement économique, toujours au niveau fédéral, vise à l'augmentation de la productivité par le biais de services de vulgarisation technologique. Le *National Institute of Standards and Technology* (NIST, Institut national de normalisation et de technologie) aide les entreprises à mettre au point la technologie nécessaire à l'amélioration de la qualité de leurs produits, à moderniser leurs procédés de fabrication, à garantir la fiabilité des produits, et à commercialiser plus rapidement les produits issus des plus récentes découvertes scientifiques. Dans la poursuite de ces objectifs, le NIST finance un réseau national comprenant plus de 75 *Manufacturing Extension Partnerships* (MEP, partenariats pour la diffusion des techniques de fabrication). Les MEP ont pour vocation première d'aider les fabricants de petite et moyenne envergures à améliorer leurs procédés de fabrication, leurs systèmes de gestion et de financement ainsi que leurs activités de développement de produits. Les MEP mettent les fabricants en relation avec des spécialistes de la production, du commerce et de l'industrie, et servent également de centres d'information.

Le *Michigan Manufacturing Technology Center* (MMTC, Centre des technologies manufacturières du Michigan) assure lui aussi la prestation de services dans ce domaine. L'aide qu'il apporte à ses bénéficiaires couvre la réalisation de tests de performance, l'informatique et la technologie des systèmes d'entreprise, les méthodes d'estimation des coûts, la gestion du service clients, l'aide sur le plan énergétique, les services environnementaux, et enfin les programmes liés à la santé et à la sécurité. Le MMTC met à la disposition des petites et moyennes

entreprises l'information dont elles ont besoin sur les questions de technologie. Ses membres se réunissent une fois par trimestre avec les fabricants locaux. La prestation des services qu'il propose est assurée par un sous-traitant, et plusieurs de ces services sont payants.

Deux conseils d'entreprise travaillent avec le MMTC à résoudre les problèmes rencontrés par la grappe industrielle à laquelle ils appartiennent : le *Grand Rapids Right Place Program's Office Furniture Industry Council* (Conseil de l'industrie de l'ameublement de bureau de Grand Rapids) et le *Manufacturing Council* (Conseil manufacturier). Ces conseils offrent un exemple de ce qui peut être réalisé dans le cadre de la stratégie centrée sur la grappe industrielle. Le Conseil de l'industrie de l'ameublement de bureau a été créé en 1992 pour permettre aux entreprises du secteur d'établir des liens entre elles et de s'améliorer d'une manière constante. Sa mission est de garantir la croissance en offrant au client un bon rapport qualité-prix et en éliminant le gaspillage entre lui et le fournisseur. Le Conseil a réussi, entre autres choses, à établir des normes industrielles concernant la qualité des produits, l'évaluation de la couleur, l'échange de données informatisées et le commerce électronique ; à faciliter entre ses membres l'échange de procédés et de technologies exemplaires ; enfin, à aider ses membres et leurs fournisseurs à obtenir la certification ISO/QS 9000. Parmi les projets menés ou envisagés par le Conseil, on peut citer les salons permettant aux fournisseurs du secteur de soumettre à des appels d'offre, les systèmes normalisés destinés à évaluer la performance des fournisseurs, les entreprises dont les actionnaires sont majoritairement des femmes ou des membres de minorités ethniques, et un forum d'échanges électronique mis à la disposition des acteurs de l'industrie.

Fondé en 1989, le Conseil manufacturier a pour mission « *d'encourager, de faciliter et de permettre l'application par les entreprises manufacturières de la région de Grand Rapids de normes et de procédés de niveau mondial* ». La stratégie adoptée par le Conseil comprend trois axes : 1) créer un forum d'échanges qui permette aux fabricants de se consulter et d'identifier leurs problèmes communs ; 2) travailler au perfectionnement de la main-d'œuvre manufacturière de la région ; et 3) formuler en termes clairs les besoins des fabricants et y répondre par ordre de priorité. Selon une étude réalisée par les MEP, il y a une corrélation entre la participation aux efforts de diffusion des techniques de fabrication et l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre observée au cours de la période 1987-1992 et qui va de 3.4 à 16 pour cent (Jarmin, 1999).

Les initiatives des états en matière de développement économique

Les états assument une grande partie des efforts déployés au chapitre du développement économique. Dans l'étude qu'il a réalisée sur la concurrence régionale (1990), Michael Porter arrive à la conclusion qu'un gouvernement peut

contribuer au bien-être de son appareil industriel de plusieurs façons : 1) en fournissant aux entreprises une main-d'œuvre instruite, une infrastructure matérielle adéquate et une information économique précise et pertinente ; 2) en adoptant, en matière de concurrence, un certain nombre de règles et de mesures incitatives aptes à stimuler l'accroissement de la productivité ; 3) en élaborant et en mettant en œuvre un programme d'action ou de réorientation économique qui puisse mobiliser les pouvoirs publics, les entreprises, les institutions et les citoyens ; et 4) en soutenant la création de grappes industrielles.

Principal organisme de développement économique de l'état du Michigan, le *Michigan Economic Development Corporation* (MEDC, Société de développement économique du Michigan) remplit les deux dernières des fonctions énumérées ci-dessus. Parmi les organismes chargés du développement économique à l'échelon des états, le MEDC jouit d'un statut et d'une structure organisationnelle assez exceptionnels, et cela mérite d'être souligné. C'est une organisation quasi publique dirigée par des administrateurs appartenant au secteur privé mais à qui il incombe de gérer des deniers publics. Ce ne sont donc pas ici des élus qui supervisent des projets financés par l'état, mais des dirigeants d'entreprises qui, en qualité de membres du conseil d'administration du MEDC, décident de l'utilisation des crédits accordés par les pouvoirs publics. Le MEDC emploie 250 personnes à temps plein et dispose d'un budget de 340 millions de dollars, celui-ci financé à même les crédits généraux de l'état du Michigan et par un fonds distinct, lui-même approvisionné par l'état, le *Michigan Strategic Fund* (Fonds stratégique du Michigan).

C'est avec le concours des organismes de développement économique relevant des collectivités territoriales que le MEDC rassemble les ressources nécessaires, y compris les crédits publics dont bénéficient les initiatives locales. Le MEDC joue un rôle important dans l'assistance technique, le *lobbying* politique et l'octroi de crédits publics visant à attirer les entreprises domiciliées à l'extérieur de l'état ou à retenir celles qui y sont déjà implantées. A cette fin, le MEDC peut accorder aux entreprises des subventions destinées à la formation professionnelle de leurs employés, contribuant ainsi d'une façon modeste au perfectionnement général de la main-d'œuvre. Par exemple, le MEDC finance dans tout l'état du Michigan des structures et des équipements destinés à la formation professionnelle, comme le *Michigan Technical Training Center* (Centre de formation technique du Michigan) de Kalamazoo, et le *Regional Manufacturing Technology Center* (Centre régional des technologies manufacturières) de Battle Creek.

Le MEDC peut également accorder des crédits d'impôt, ou encore émettre des obligations servant au financement d'investissements industriels locaux et produisant, du fait qu'elles ne sont pas soumises à l'impôt fédéral, un taux d'intérêt inférieur à celui qu'impliquent d'autres formes de prêt. L'entente qu'il a récemment conclue avec le *Southwest Michigan First* (le sud-ouest du Michigan

d'abord), organisation privée locale à but non lucratif vouée au développement économique du comté de Kalamazoo, offre un exemple de partenariat entre le MEDC et une communauté locale. Pour attirer un centre commercial qui s'était engagé à embaucher plus de 1 000 personnes, le MEDC a approuvé un crédit d'impôt de 4,5 millions de dollars, consenti une subvention de 500 000 dollars devant servir à la formation professionnelle des employés de l'entreprise, et fournit une aide au développement des infrastructures de l'ordre de 2,5 millions de dollars.

L'une des grandes particularités du MEDC est le fait qu'il soit représenté par des chargés de dossiers sur l'ensemble du territoire de l'état. Ceux-ci sont d'abord et avant les antennes du MEDC. L'une de leurs tâches consiste à mener périodiquement des entretiens avec le directeur général ou tout autre cadre supérieur de chacune des grandes sociétés commerciales implantées dans la région qui leur est assignée. Par ailleurs, ils font régulièrement équipe avec les organismes de développement économique relevant des collectivités locales de leur région pour suivre l'activité économique régionale. Lorsqu'il leur arrive de tomber sur une entreprise qui envisage de fermer ses portes, de déménager ou d'étendre ses installations régionales, le chargé de dossier propose à ses dirigeants les différents services offerts par le MEDC. Un chargé de dossier compétent peut en fait amener les entreprises mal disposées à l'égard des pouvoirs publics à adopter une attitude plus positive.

Les organismes de développement économique relevant des autorités locales

Presque toutes les communautés locales s'investissent sous une forme ou sous une autre dans des activités liées au développement économique, même de petites villes n'ayant pas plus de 10 000 habitants. Dans la plupart des régions, les autorités locales ont la responsabilité de certains des aspects du développement économique, comme la réglementation en matière de zonage, le développement des infrastructures et les mesures visant à retenir les entreprises de la région. En outre, plusieurs localités ont institué des organismes privés à but non lucratif pour promouvoir le développement de leur région. Ceux-ci engagent des initiatives visant à attirer et à retenir les employeurs, et tentent de les mener à bien en s'assurant la collaboration des autorités locales et d'autres organisations privées.

Le *Battle Creek Unlimited (BCU)*, le *Grand Valley Metropolitan Council (GVMC, Conseil métropolitain de Grand Valley)*, établi à Grand Rapids, et le *Chicago Partnership for Economic Development* (Partenariat pour le développement économique de Chicago) sont trois organismes relevant de gouvernements locaux. Le BCU et le *Chicago Partnership* offrent tous les deux un point de contact unique aux entreprises souhaitant obtenir une aide qui leur permette de s'implanter ou de rester dans la région. Le BCU administre en fait une zone industrielle appartenant à la ville de

Battle Creek, et centre la plus grande partie de ses activités de développement économique sur le développement de la zone et sur les besoins des entreprises qui y sont implantées, besoins auxquels il essaie de répondre. Une partie de l'impôt foncier perçu dans la zone sert à financer les activités du BCU. L'organisme consent des prêts et des avantages fiscaux aux entreprises clientes, et met à la disposition de celles-ci des sites « prêts à construire » dans un cadre agréable, un aéroport pouvant accueillir un trafic commercial important, et un bureau à guichet unique où peuvent être effectuées les démarches administratives concernant les permis et les autres obligations imposées par la réglementation gouvernementale.

Le *Chicago Partnership* est une société à la fois publique et privée, à but non lucratif, et dont la mission est « de mobiliser les énergies et de diriger les activités engagées sur le terrain du développement économique par les secteurs public et privé de la ville de Chicago ». Son conseil d'administration est présidé par le maire de la ville, et ses membres sont en majorité des représentants du secteur privé. La moitié du budget de l'organisation est financée par la ville, l'autre moitié par l'entreprise privée. Le partenariat sert de centre d'échange d'informations pour l'ensemble des acteurs impliqués dans le développement économique de la ville, et offre un point de contact unique aux entreprises qui souhaitent obtenir de l'aide. Le GVMC regroupe quant à lui un certain nombre de collectivités locales, y compris des villes et des communes appartenant à l'agglomération urbaine de Grand Rapids. Préoccupé essentiellement de transport et de planification en matière de zonage, le GVMC a, entre autres mérites, celui d'avoir réussi à intégrer l'ensemble des besoins en infrastructures de la région dans un plan global qui a été soumis aux autorités de l'état et à l'administration fédérale en vue de l'obtention de crédits.

Au nombre des organismes privés examinés, citons le *Civic Committee Inner-City Business Development Initiative* (le Programme du comité civique pour le développement économique des quartiers défavorisés) de Chicago, le *Right Place Program* de Grand Rapids, et le *WIRE-Net* de Cleveland. Ces organisations travaillent au développement économique avec l'aide et la participation massives du secteur privé. Elles essaient d'attirer dans la région de nouvelles entreprises ou d'y retenir celles qui y sont déjà implantées. Les fonds servant à financer leurs activités proviennent de sources diverses, notamment les entreprises et les fondations locales, les gouvernements locaux, l'état et les pouvoirs publics fédéraux. Ces trois organisations ont plus de latitude que les organismes publics pour approcher et solliciter les entreprises ; du fait qu'elles appartiennent au secteur privé, elles ne sont pas tenues d'organiser des réunions publiques (elles peuvent donc rencontrer discrètement les clients potentiels) et elles ne sont pas assujetties aux restrictions concernant l'utilisation des deniers de l'État. En revanche, leur financement étant tributaire non pas d'une décision gouvernementale mais des bonnes dispositions du secteur privé, elles s'exposent à perdre leur franchise si elles n'obtiennent pas des résultats satisfaisants.

Le *Right Place Program* est un organisme privé à but non lucratif voué au développement économique de l'agglomération urbaine de Grand Rapids, en particulier le comté de Kent. En plus de fournir la gamme habituelle des services liés au développement économique (comme l'information sur les sites industriels, les dégrèvements d'impôt, les mesures incitatives dont peuvent bénéficier les entreprises sur tout le territoire de l'état, de même que l'information sur la communauté locale elle-même), le *Right Place Program* s'est associé à d'autres organisations pour pouvoir mettre en place un certain nombre de programmes uniques en leur genre. L'une de ces initiatives, à laquelle collabore la municipalité de Grand Rapids, a pour objectif de réaménager les zones industrielles abandonnées au sein des quartiers déshérités de la ville. Il est assez rare qu'une organisation privée tente de relever ce type de défi ; le réaménagement urbain est une entreprise hasardeuse ne présentant aucune garantie de succès. Beaucoup d'organismes privés œuvrant au développement économique préfèrent s'attaquer à l'aménagement de sites plus agréables généralement situés à l'extérieur des quartiers défavorisés.

Rattaché au *Commercial Club* de Chicago, l'*Inner-City Business Development Committee* (Comité pour le développement économique des quartiers défavorisés) est un autre organisme de développement économique à but non lucratif qui cherche à stimuler et à favoriser la création d'emplois dans les secteurs déshérités de la ville. Constitué par les cadres supérieurs de la communauté d'affaires de Chicago, le Comité essaie d'encourager la formation et la croissance de petites entreprises dans les quartiers les plus pauvres de la ville. L'un des axes stratégiques importants de l'aide apportée à ces entreprises consiste à permettre la création de bonnes relations d'affaires entre ces entreprises et les grandes sociétés commerciales implantées dans le secteur concerné et formant le Comité civique (*Civic Committee*). L'objectif ultime est d'améliorer les perspectives d'emploi dans les quartiers défavorisés en permettant à ces entreprises d'augmenter leur volume d'affaires.

Le *Westside Industrial Retention and Expansion Network* (WIRE-Net, Réseau pour le maintien en place et le développement des entreprises dans le secteur ouest) a été constitué en société en 1988 par des habitants, des entreprises et des travailleurs des quartiers ouest de Cleveland. Il a été créé dans le but de permettre la mise en œuvre d'une stratégie de développement économique locale conçue pour stimuler encore davantage la croissance et maintenir sur place, en leur offrant des programmes et des services répondant à leurs besoins, les petites et moyennes entreprises implantées dans le secteur. Formé de douze personnes travaillant à temps plein, le personnel du WIRE-Net se consacre au perfectionnement de la main-d'œuvre, au développement des actifs immobiliers industriels, et à des problèmes commerciaux et industriels précis. A l'heure actuelle, cent cinquante entreprises des quartiers ouest de Cleveland sont membres du WIRE-Net.

Le budget annuel du programme s'élève à 1.4 million de dollars, financés par les pouvoirs publics, des fondations charitables et les cotisations des membres.

Les collèges et les universités

La plupart des collèges et des universités se consacrent entièrement à leur vocation première qui est de dispenser un enseignement supérieur et de faire de la recherche de pointe. Certains de ces établissements, cependant, se sont associés aux autorités et aux organisations locales pour favoriser le développement économique local. Le signe le plus évident de cette collaboration est l'aménagement de zones où la recherche scientifique se mêle à l'activité industrielle – aménagement auquel participent les universités. Ces zones offrent aux entreprises des sites attrayants rappelant les complexes universitaires, de même qu'un accès facile aux nombreux programmes professionnels de ces universités. Certaines de ces zones ont été conçues pour servir d'incubateurs aux étudiants et aux membres du personnel enseignant qui caressent le projet de tirer des applications commerciales du fruit de leurs recherches. Selon certaines études, les zones de ce type qui existent à l'heure actuelle obtiennent des résultats inégaux. Certaines des plus anciennes ont acquis une réputation mondiale, alors que d'autres restent inexploitées. D'après une étude récente, une zone où l'activité industrielle et la recherche universitaire se côtoient a de grandes chances de succès si : 1) elle dispose d'une assise industrielle solide et particulièrement active sur le plan de la recherche-développement ; 2) elle investit dans des transports aériens efficaces ; 3) elle entretient un réseau étendu de services aux entreprises ; et 4) elle encourage l'initiative civique (Luger & Goldstein, 1990).

Enfin, outre les ressources professionnelles, industrielles et scientifiques qu'elles mettent à la disposition de la collectivité, les universités soutiennent les acteurs du développement économique local en leur permettant de tirer parti des compétences de leurs départements d'urbanisme, de développement économique et de développement communautaire. Par exemple, le *Michigan State University's Center for Urban Affairs* (Centre des affaires urbaines de l'Université du Michigan) et le *Community Economic Development Program* (Programme de développement économique local) apportent aux organismes de développement économique locaux une aide à la formation professionnelle et à la recherche.

L'impact des partenariats locaux

Aux États-Unis, les organisations vouées au perfectionnement de la main-d'œuvre et celles qui se préoccupent de développement économique peuvent compter les unes comme les autres sur un solide réseau de partenaires. Si la collaboration s'établit facilement à l'intérieur de ces deux grands groupes de même qu'entre les secteurs public et privé, en revanche elle franchit rarement la ligne

de démarcation entre les activités de perfectionnement de la main-d'œuvre et les initiatives de développement économique, deux fonctions qui restent donc disjointes. Les organisations de perfectionnement de la main-d'œuvre semblent pouvoir prendre appui sur des accords de partenariat plus formels, définis et parrainés par des programmes fédéraux qui ont encouragé la création de tels réseaux, en particulier entre les organismes publics relevant des trois paliers de gouvernement. La nouvelle loi récemment adoptée pour réformer plusieurs des programmes d'emploi fédéraux consolide encore davantage les partenariats en donnant aux états et aux autorités locales des pouvoirs accrus et en élargissant au bénéfice des organisations privées les possibilités de concertation avec les organismes publics.

Les activités de développement économique sont quant à elles moins bien structurées du fait qu'il y a peu d'initiatives fédérales en faveur du développement économique, et donc peu d'intervention de la part de l'administration centrale. Ce laisser-faire a cependant encouragé les organisations locales, publiques ou privées, à entrer en scène et à mettre en œuvre des stratégies novatrices visant au développement économique de leur région. Néanmoins, les partenariats qui ont été créés dans la foulée sont autant le produit de querelles hargneuses entre clans politiques et de luttes intestines entre les différents organismes publics, que le fruit d'une coordination planifiée des tâches et des responsabilités incombant aux organisations concernées. Mais en dépit des insuffisances criantes qui en résultent, on peut raisonnablement affirmer que les organisations vouées au perfectionnement de la main-d'œuvre et au développement économique se sont considérablement assouplies grâce à ce système de partenariats.

Les partenariats à l'œuvre dans le Midwest américain jouissent de quatre atouts identifiables :

- *La participation active du milieu des affaires.* Les entreprises assument volontiers un rôle de premier plan dans la direction et l'élaboration de plusieurs des programmes. Non seulement prennent-elles, à l'égard des diverses organisations à but non lucratif ayant fait l'objet de l'étude, l'initiative du financement et de la collaboration, mais elles jouent également un rôle consultatif actif et important auprès des pouvoirs publics.
- *Les programmes d'emploi répondent aux besoins du marché.* La participation active du milieu des affaires se reflète particulièrement dans le profil des programmes de formation offerts : la formation professionnelle n'est proposée que dans les domaines où la demande n'est pas satisfaite. Les représentants du secteur privé veillent également, et en cela ils jouent un rôle essentiel, à ce que le programme de formation et le matériel utilisé préparent adéquatement à la vie active les licenciés du programme.

- *La capacité de réagir sur place aux problèmes locaux.* Le fait d'avoir, au niveau local, une influence déterminante sur la formation professionnelle et les programmes de développement économique permet une plus grande flexibilité et une diversification des programmes. Si plusieurs des programmes étudiés ont un certain nombre d'éléments en commun, chacun d'eux s'articule autour d'une stratégie qui lui est propre et qui exploite en partie les différents atouts dont disposent la communauté locale et ses organisations. Par ailleurs, les décideurs locaux étant également, par définition, des parties prenantes dans les affaires locales, ils se préoccupent donc davantage du succès de leurs initiatives et de l'impact que celles-ci peuvent avoir sur la communauté à laquelle ils appartiennent. Les partenariats mis en place regroupent des décisionnaires qui habitent et travaillent dans la région concernée.
- *Les actions menées sont pragmatiques et novatrices.* Qu'elles soient marquées de pragmatisme, cela n'a rien d'étonnant lorsqu'on sait que l'initiative de plusieurs des programmes a été prise au niveau local pour faire face à des problèmes locaux. Si on parvenait à inventorier l'ensemble des programmes de formation actuellement offerts au sein de n'importe quelle collectivité, même la plus modeste, on verrait sûrement se dessiner un système de prestation de services déroutant, très mal coordonné et dans lequel les doubles emplois sont fréquents. Plusieurs de ces programmes restent néanmoins novateurs, et la plupart abordent avec pragmatisme les problèmes auxquels ils tentent de trouver des solutions. Le pragmatisme des programmes mis en place transparait également à travers le fait que la plupart d'entre eux ont été conçus pour répondre aux besoins des entreprises et des industries existantes.

Les accords de partenariats étudiés présentent un certain nombre de failles, entre autres :

- *On tient rarement compte des ressources et de l'action gouvernementales, ou on choisit de s'en passer.* Malgré le fait que les pouvoirs publics dépensent des millions de dollars au profit de l'enseignement primaire et secondaire, les responsables de programmes sont nombreux à considérer les écoles publiques non pas comme une occasion à saisir mais comme un obstacle à contourner. Au lieu d'aider le système d'enseignement public à rattraper son retard en collaborant avec lui plus étroitement, les entreprises préfèrent faire double emploi avec lui et déboursent des millions de dollars supplémentaires pour former des travailleurs ayant abandonné prématurément leurs études. Les écoles publiques ne sont pas les seules concernées ici : dans certaines collectivités, les organisations à but non lucratif se détournent également des efforts de développement économique déployés par les pouvoirs publics.

- *Le manque de participation des membres de la communauté locale et des citoyens ordinaires.* Les programmes mis en place par le secteur public et les organismes privés à but non lucratif ont été créés pour répondre aux besoins des entreprises établies dans la région. Comme la participation des gens ordinaires est limitée autant que possible, aucun de ces programmes ne recevrait un appui important de la part des gens à qui ils sont censés apporter une aide si les sources de financement publiques et privées en venaient à se tarir, ce qui est pour le moins inquiétant. Le fait que les partenariats n'incluent pas l'ensemble des acteurs à qui ils rendent des services constitue un autre problème. Certains pourront assimiler l'importance accordée à la participation des entreprises à une volonté de tenir à l'écart les groupes correspondant aux segments de la population à faible revenu et défavorisée sur le plan économique. Par ailleurs, l'accent mis sur le travail traduit peut-être une indifférence à l'égard des gens qui, en raison de contraintes plus importantes, ne peuvent accéder facilement à la vie active.
- *Les programmes sont tributaires de l'évolution du marché.* Dans l'éventualité d'une hausse du taux de chômage, il n'est pas certain que le milieu des affaires maintiendrait à son niveau actuel sa participation à ces programmes. Lorsqu'elles prennent l'initiative de programmes liés au perfectionnement de la main-d'œuvre, les entreprises agissent d'une manière générale dans leur propre intérêt. Le jour où le marché du travail se détendra, la participation du milieu des affaires diminuera vraisemblablement.

La marge de manœuvre dont disposent les responsables pour améliorer le système est dans une large mesure fonction de la conjoncture politique régnant au niveau de l'état et de la collectivité locale, de même que des atouts civiques et communautaires dont jouit la région. Les partenariats se heurteront peut-être, néanmoins, à de sérieux obstacles avant d'arriver à pleine maturité :

- Les organismes administratifs relevant du gouvernement central, des états et des autorités municipales semblent hésiter à consentir de réels pouvoirs aux organisations locales, et cette attitude limite la capacité de celles-ci à réagir aux évolutions locales. Les organismes de financement sont généralement réticents à accorder une entière autonomie aux organisations bénéficiant de leur soutien en raison surtout de l'obligation de transparence imposée par les pouvoirs publics.
- Les prestataires de services de formation professionnelle et les responsables du développement économique local n'arrivent pas à travailler ensemble et ne s'intéressent qu'à leurs domaines respectifs. Les premiers ont tendance à se focaliser sur les besoins de leurs clients sans prendre en compte, souvent, les besoins des employeurs. Quant aux seconds, ils se préoccupent uniquement de répondre aux besoins des employeurs actuels

- ou potentiels de la région, négligeant dès lors les besoins des travailleurs locaux ou ceux des groupes démographiques défavorisés.
- La politisation des programmes de services crée un contexte dans lequel il est à peu près impossible de réaliser des évaluations consciencieuses. Il est très difficile pour une organisation, quelle qu'elle soit, de s'adapter et de réagir au changement lorsque les intérêts personnels ou politiques de ses administrateurs empêchent une évaluation sérieuse de ses différents programmes.
 - Il peut arriver qu'un prestataire de services soit trop « proche » de ses clients, et donc mal placé pour distribuer équitablement les ressources disponibles. Un partenariat, en étant trop étroitement lié à une communauté, un employeur, une association d'employeurs ou un projet précis, risque de répartir les ressources d'une manière partielle et inefficace.

Conclusions

L'étude réalisée sur les partenariats du Midwest a permis de tirer des enseignements sur les quatre questions suivantes : 1) l'efficacité des partenariats ; 2) l'efficacité de la prestation des services ; 3) la gestion des programmes au niveau local ; et 4) les responsabilités incombant au pouvoir fédéral, aux états et aux autorités locales au chapitre de la prestation des services de perfectionnement de la main-d'œuvre et de développement économique.

L'efficacité des partenariats

Pour gérer d'une manière efficace les programmes d'emploi et de développement économique instaurés par le pouvoir fédéral et les états, les partenariats doivent remplir deux conditions. La première : la participation active du milieu des affaires doit être assurée, car sans elle les partenariats ne peuvent mettre en œuvre d'une manière efficace les politiques d'emploi adoptées par le gouvernement central et les états. Les entreprises qui sont membres des WIB ou associées à d'autres organisations sont en mesure d'identifier les métiers et les industries touchés par des pénuries de main-d'œuvre ou des niveaux de qualification insuffisants, et de recommander des programmes de formation ou d'autres services d'emploi susceptibles de combler ces lacunes. Seconde condition : une conjoncture politique locale favorable. Les partenariats ont d'autant plus de chances de succès qu'ils arrivent à dénouer les conflits entre les organismes publics, les organisations communautaires et les partis politiques. Encourager la coopération là où il n'y en avait pas avant, c'est là l'un des défis les plus importants qu'aura à relever l'entrepreneuriat civique. Et pour y arriver, il faudra que les partenaires se fassent mutuellement confiance et qu'ils partagent à peu près les mêmes visées.

La prestation des services

Pour que soit assurée une prestation efficace des services d'emploi et de développement économique au niveau local, plusieurs conditions doivent être remplies. Si la participation des principaux acteurs est indispensable, elle n'est pas suffisante. Il ne suffit non plus de tracer un certain nombre de lignes directrices par rapport à la composition des conseils d'administration et aux procédures à suivre pour établir des liens entre le prestataire de services et les employeurs, bien que ce soit un bon point de départ. Au moins trois conditions sont remplies dans le cas des partenariats du Midwest qui obtiennent de bons résultats. Premièrement, il faut qu'il y ait un engagement ferme de la part du milieu des affaires, engagement motivé en grande partie par des nécessités d'ordre économique tels que le besoin de combler les postes vacants ou de réduire les coûts. Deuxièmement, il faut que les principaux acteurs se regroupent et se soudent sous l'impulsion d'entrepreneurs civiques efficaces. Enfin, les partenaires doivent avoir le sentiment que leur action commune est « leur » affaire et que leur opinion est prise en compte. Lorsque le pouvoir fédéral ou l'état dicte une trop grande part des modalités d'application d'un programme, les partenaires locaux ont plus de mal à éprouver à l'égard de l'initiative le sentiment de propriété qui les motive à chercher dans la concertation des solutions novatrices aux problèmes rencontrés. Il faut cependant reconnaître qu'en encourageant la collaboration entre les différents paliers de gouvernement, l'administration centrale contribue à la mise en place des accords de partenariat entre les organisations vouées au perfectionnement de la main-d'œuvre au niveau local. Le fait qu'elle ne prenne pas ce genre d'initiative dans le domaine du développement économique explique sans doute la grande diversité des accords existants dans l'ensemble du pays.

Lignes directrices pour la gestion au niveau local

Aux États-Unis, les entreprises locales jouent un rôle déterminant au sein des partenariats pour l'emploi et le développement économique. Dans certains cas, en fait, elles ne tiennent même pas compte de l'action des pouvoirs publics lorsqu'elles l'estiment inadaptée ou encombrante. Il est certes dans l'intérêt public de définir de grandes lignes directrices, par exemple en ce qui concerne l'aide qui peut être apportée aux personnes et aux collectivités éprouvant des difficultés économiques ; mais si les autorités fédérales et les états imposent un trop grand nombre de principes directeurs, d'obligations de transparence et de procédures administratives, il n'est pas sûr que le milieu des affaires aura envie de s'engager activement. La stratégie suivante pourrait sans doute être mise en œuvre avec succès par le pouvoir central et les états : 1) définir clairement les objectifs des programmes d'emploi et de développement économique financés par le gouvernement fédéral et les états ; 2) donner aux partenaires locaux plus

de latitude pour élaborer et mettre en application les stratégies nécessaires à la réalisation de ces objectifs ; et 3) faire évaluer les programmes par des tiers, et assumer le coût de cette démarche.

Les rôles que doivent jouer les instances fédérales, les états et les autorités locales dans la prestation des services liés au perfectionnement de la main-d'œuvre et au développement économique

Si le pouvoir central a été, aux États-Unis, le principal acteur des initiatives liées au perfectionnement de la main-d'œuvre, les états, les autorités locales et les organisations à but non lucratif ont traditionnellement pris en main les activités de développement économique. Il semble judicieux que les organismes fédéraux et d'état limitent leur rôle à la définition des objectifs généraux, au parrainage des études d'évaluation, à la formation du personnel chargé des programmes, ainsi qu'au financement de ces derniers, et qu'ils laissent donc à des partenariats épaulés par les autorités locales le soin d'administrer et de fournir les services. La tâche qui incombe aux autorités locales est un véritable défi. D'abord, le succès éventuel des partenariats dirigés localement dépend de l'appui qu'ils obtiennent des responsables politiques locaux. Les autorités locales efficaces encouragent, coordonnent et soutiennent les partenariats engagés par les entreprises et les communautés locales, en plus d'être leur interlocuteur sur le plan fiscal. Si elles échouent dans cette tâche, les entrepreneurs et les responsables locaux ont toujours la possibilité de faire cavalier seul, mais on risque alors de se retrouver dans une situation où les deniers publics alloués par le pouvoir fédéral et les états font l'objet d'une mauvaise affectation, et où la communauté locale dans son ensemble, de ce fait, perd au change.

Si les instances fédérales se sont jusqu'ici contentées de soutenir à distance les programmes de développement économique, c'est parce qu'elles y trouvent leur intérêt sur le plan politique et qu'elles assimilent le développement économique local à un « jeu à somme nulle » qui n'a pas d'impact, ou alors très peu, sur l'économie nationale. Aujourd'hui, plusieurs des organisations vouées au développement économique à l'échelon des états et des municipalités étudient les moyens à leur disposition pour développer ce qu'il y a d'unique dans le tissu économique de leur région, plutôt que de chercher à appâter n'importe quelle entreprise sans se soucier de la contribution apportée à l'économie locale. Par ailleurs, la vive concurrence planétaire et la perspective de voir leurs recettes fiscales augmenter incitent les états et les autorités locales à recentrer leurs ressources et à accorder aux entreprises formant le tissu économique de leur région une aide qui leur permette d'accroître leur productivité. Plusieurs autorités territoriales ont identifié les grappes industrielles importantes de leur région, et s'efforcent actuellement de créer un contexte favorable à leur croissance. Dans la mesure où les acteurs du développement économique local s'attachent à améliorer la

compétitivité des industries de leur région, l'économie nationale a toutes les chances de prospérer. Mais si les états et les municipalités utilisent leurs ressources financières pour pousser les entreprises à déménager d'une région à une autre, il n'est pas sûr que le pays en profitera autant.

Du fait que les états et les autorités territoriales axent de plus en plus leurs programmes de développement économique sur l'amélioration de la compétitivité de leur région, l'action en faveur du développement économique ressemble de moins en moins à un « jeu à somme nulle » – une évolution dont le gouvernement central devrait profiter pour se remettre de la partie. Il serait également judicieux que les instances fédérales soutiennent des initiatives de modernisation industrielle à l'échelle nationale ainsi que des projets de grappes industrielles régionales. Enfin, l'administration fédérale est la mieux placée pour financer des études d'évaluation portant sur les programmes de développement économique au niveau des états et des autorités locales.

En conclusion, la mise en œuvre efficace des programmes de perfectionnement de la main-d'œuvre et de développement économique à l'échelon des états et des autorités locales permet de mesurer l'étendue et la solidité des actifs civils d'une communauté. Une région pourra d'autant plus facilement réunir les entreprises, les pouvoirs publics et les autres acteurs au sein de partenariats efficaces, qu'elle pourra compter sur ses « entrepreneurs civiques ». Ces derniers doivent être issus de l'administration publique, du milieu des affaires et de la collectivité dans son ensemble, et être disposés à s'attaquer ensemble aux problèmes locaux dans le cadre de partenariats. Par conséquent, le défi que doivent relever la plupart des communautés locales est de favoriser ce type d'initiatives et d'encourager et de soutenir la participation active des entrepreneurs civiques à la prestation de ces services.

Notes

1. Les très nombreux collèges, universités et centres universitaires de premier cycle (*community colleges*) jouent également un rôle important dans le perfectionnement de la main-d'œuvre. Bien qu'ils soient financés en partie par le biais des impôts locaux et régionaux ainsi que par les subventions provenant des pouvoirs publics fédéraux, ces établissements ont également besoin des ressources que leur assurent les frais de scolarité et les donations faites par leurs anciens élèves.
2. Le conseil de perfectionnement de la main-d'œuvre de Kalamazoo-Saint-Joseph est un cas à part : c'est une division administrative d'une fondation privée indépendante à but non lucratif. Les divisions administratives de la plupart des conseils sont des organismes publics. En 1970, le comté a désigné l'Institut comme agent administratif de ces programmes, et cette mission a depuis incombé à la Division des services de gestion de l'emploi de l'Institut. Les autres divisions de l'Institut font de la recherche dans le domaine de l'emploi, accorde des subventions aux chercheurs et publie des livres.
3. Pour paraphraser les propos tenus par le Professeur Dunlop lors d'un entretien privé qu'il nous a accordé à l'occasion de son passage à la Banque centrale américaine à la fin des années 80.
4. L'allocation de crédits fédéraux au système autoroutier et à certains autres équipements collectifs dément cette affirmation selon laquelle le gouvernement fédéral n'apporte qu'un soutien limité au développement économique. Le pouvoir central accorde chaque année plus de 20 milliards de dollars aux états et aux municipalités pour leur permettre d'étendre et d'améliorer leurs réseaux autoroutiers, et il laisse à ces administrations beaucoup de latitude pour l'utilisation de ces crédits. Les instances fédérales dépensent également 20 milliards de dollars de plus au chapitre des transports en commun et du transport aérien, ferroviaire et maritime. Les états et les autorités locales reçoivent, là aussi, une bonne partie de ces fonds (Département des Transports des États-Unis, 1999).

Chapitre 10

Les partenariats en Autriche : renforcer la coopération régionale dans un cadre d'intervention décentralisé

par Mike Campbell,

Policy Research Institute, Leeds Metropolitan University, Royaume-Uni

Emploi et création des partenariats

La situation de l'emploi

D'une manière générale, le marché du travail est vigoureux en Autriche, par comparaison avec d'autres pays de l'Union européenne et de l'OCDE. L'Autriche se classe au deuxième rang des pays de l'UE tant par la faiblesse de son taux de chômage que par le niveau de son taux d'emploi. Le chômage de longue durée y est aussi relativement faible (tableau 12).

En 1998, le pays a connu un rythme de croissance économique de 3 pour cent, sans équivalent depuis 1991 et supérieur à la moyenne de la zone euro. D'après le Plan national d'action pour l'emploi pour 1999, le gouvernement fédéral prévoit que la population active augmentera de 100 000 personnes et que le taux de chômage tombera à 3.5 pour cent en 2002.

D'une manière générale, le marché du travail s'est bien adapté à l'ouverture géographique de l'économie aux pays d'Europe centrale et orientale depuis 1990 et à l'adhésion à l'UE depuis 1995. Ces deux événements ont mis en lumière la

Tableau 12. **Emploi et chômage, Autriche et UE, 1998**

	Autriche	UE
Taux d'emploi (%)	69.9	60.5
Taux de chômage (%)	4.4	10.7
Proportion de personnes au chômage depuis plus d'un an (%)	28.5	49.0

Source : Commission européenne (1999a).

nécessité de procéder à des aménagements structurels importants, dans le premier cas en raison de l'intensification de la concurrence et des échanges commerciaux, et dans le second en vue de se préparer à la monnaie unique et à l'adoption de la législation européenne. En outre, le marché du travail a dû faire face à une progression de 30 pour cent de l'offre de main-d'œuvre ces vingt dernières années laquelle a d'ailleurs fait que les taux de croissance de l'emploi ont été supérieurs aux réductions du chômage.

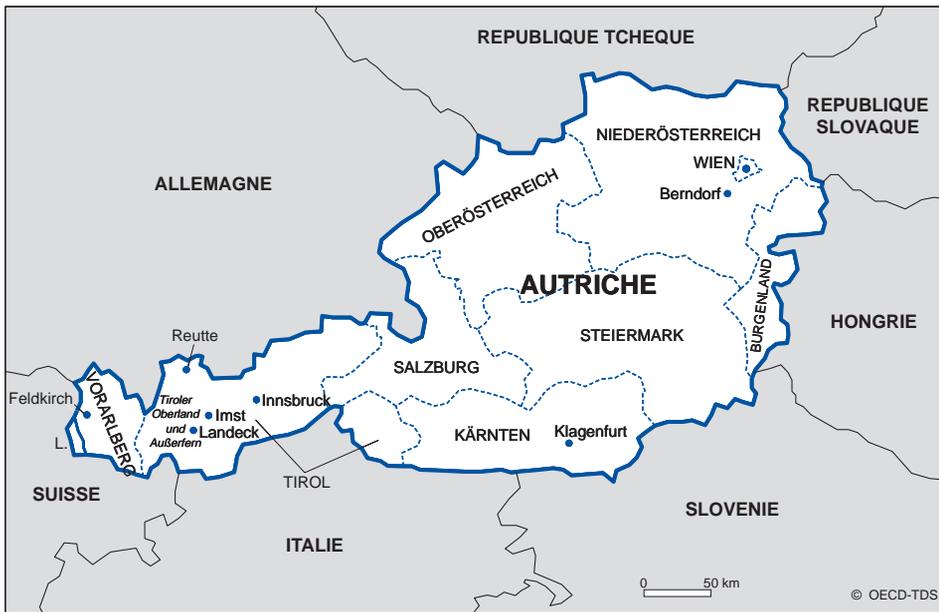
Malgré la situation globalement positive sur le marché du travail, il subsiste toutefois trois grands problèmes spécifiques (ÖROK, 1998). D'abord, la situation des femmes au regard de l'emploi laisse à désirer par rapport à celle des hommes. En effet, les taux de chômage sont plus élevés parmi les femmes et la durée du chômage des femmes est plus longue que pour les hommes. De plus, les femmes travaillant à temps partiel sont peu nombreuses en Autriche, en comparaison avec d'autres pays de l'UE. Ensuite, les taux d'emploi des travailleurs plus âgés sont parmi les plus faibles de l'OCDE, avec seulement 24 pour cent des personnes dans la tranche d'âge des 55-64 ans dans la vie active. Enfin, et surtout, on note d'importantes différences entre les zones géographiques en ce qui concerne la croissance de l'emploi et le chômage. Ces écarts en fonction des régions sont liés à un certain nombre d'éléments.

Premier élément : en ce qui concerne les zones urbaines, on observe un clivage Nord-Sud, avec d'une part Linz, Salzbourg et Vienne, qui affichent une forte croissance, et d'autre part Graz et Klagenfurt-Villach, qui sont à la traîne. A noter toutefois que certains secteurs des villes où la progression de l'emploi est vigoureuse, notamment Vienne, connaissent néanmoins de graves problèmes d'emploi et de chômage, touchant notamment les travailleurs étrangers qui constituent près d'un dixième de la main-d'œuvre nationale.

Le deuxième élément est le fait qu'un certain nombre de districts à économie traditionnellement « monostructurelle », souvent dominée par une poignée de grandes entreprises, sont confrontés à des problèmes considérables, notamment en haute Styrie mais aussi dans le Burgenland méridional et dans le Vorarlberg (où le chômage, habituellement faible, a fortement progressé ces dernières années). Au niveau (régional) des *Länder* (états fédérés), ce sont ceux du sud, à savoir la Carinthie (Kärnten) et la Styrie (Steiermark), qui enregistrent les plus forts taux de chômage. Et c'est en Styrie que le taux de chômage par district est le plus élevé.

En troisième lieu, plusieurs districts ruraux, principalement dans le sud et à l'est, sont très défavorisés sur le plan des possibilités d'emploi et sont touchés par l'exode des jeunes. Il est intéressant de rappeler ici que, de tous les pays de l'OCDE, l'Autriche est celui dont l'économie est la plus dépendante du tourisme, puisque ce secteur représente 7.5 pour cent du PIB. Dans de nombreuses

Figure 10. Carte de l'Autriche



régions rurales, ce taux est nettement plus élevé ; pourtant, ces régions enregistrent une baisse des nuitées (c'est par exemple le cas au Tyrol et dans les stations thermales traditionnelles), ce qui ne fait qu'aggraver les problèmes d'emploi en milieu rural.

Le quatrième élément est double : l'adhésion à l'UE, d'une part, et l'ouverture à l'Est, d'autre part, requièrent des adaptations et des changements structurels. Cette situation nouvelle favorise les entreprises technologiques et orientées vers l'exportation qui sont installées dans l'ouest et dans le sud de l'Autriche. Les entreprises implantées à l'est, qui étaient auparavant axées sur le marché national, se tournent à présent vers l'exportation et la conclusion d'accords de coentreprise. L'intensification des efforts d'intégration en Europe conduit non seulement à une augmentation des exportations et à une nouvelle configuration de la coopération, mais aussi à de vastes changements connexes au niveau de l'implantation géographique. Les écarts entre les niveaux de développement et les niveaux de vie en Europe occidentale et en Europe de l'Est créent des conditions propices à une nouvelle division du travail entre les régions et entre les pays. Il faut s'atten-

dre à ce que les régions particulièrement touchées soient celles de l'est et du sud de l'Autriche, dont la structure économique se caractérise par des secteurs et des entreprises employant de la main-d'œuvre relativement peu qualifiée et faiblement rémunérée. Il s'agit bien souvent de travailleurs âgés et d'étrangers.

Promouvoir des partenariats pour la politique de l'emploi au niveau local : l'optique nationale

Le gouvernement fédéral a présenté les objectifs de sa politique d'emploi dans son Plan national d'action pour l'emploi (ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales/ministère des Affaires économiques, 1999). Ces objectifs sont les suivants : faire progresser l'emploi, réduire le chômage, promouvoir l'égalité des chances, élaborer un système de formation et d'emploi flexible, progresser dans l'adaptation structurelle, promouvoir une (nouvelle) culture d'autonomie et valoriser de nouvelles sources potentielles d'emploi.

C'est dans ce contexte qu'une importance particulière est accordée aux partenariats locaux. Bien que l'Autriche ait, à de nombreux égards, une tradition de développement local (OCDE, 1995), son adhésion à l'UE en 1995 n'a fait que renforcer cette tendance. Les modalités de fonctionnement des Fonds structurels européens et la Stratégie européenne pour l'emploi, par le biais de ses lignes directrices et de l'élaboration de Plans nationaux d'action annuels, n'ont fait que renforcer l'attrait du développement local par rapport aux problèmes d'emploi. Toutefois, il est important de noter que, sur un plan historique, tant en Autriche que dans le fonctionnement des Fonds structurels, l'accent a été mis sur la restructuration et la reconversion ; l'emploi y occupe bien entendu une place importante, comme le reflètent un certain nombre d'initiatives décentralisées mais sans être l'axe unique ou dominant.

Il est précisé dans le Plan autrichien d'action pour l'emploi 1999 que le plan et ses objectifs « *ne peuvent être réalisés que moyennant le déploiement d'une stratégie globale et coordonnée pour l'emploi. La politique d'emploi ne portera ses fruits que si elle est appuyée par les partenaires sociaux, par les Länder et par les municipalités. Pour tenir compte des caractéristiques régionales, il importe de recourir à des pactes territoriaux pour l'emploi* ».

Ces pactes territoriaux pour l'emploi (PTE), initialement orchestrés par l'UE en vue de concevoir une approche stratégique, articulée autour de partenariats, du développement local de l'emploi, doivent désormais être considérés comme une composante essentielle de la politique nationale d'emploi, mettant mieux en phase la politique menée au niveau national et les actions entreprises aux niveaux du *Land* et de la municipalité. Par conséquent, les partenariats locaux combinent une tradition autrichienne de solutions locales en vue de promouvoir

le développement et une stratégie fondée sur le partenariat, avec une priorité toute particulière accordée aux problèmes d'emploi.

En Autriche, comme dans de nombreux pays, la politique du marché du travail et le développement économique relèvent d'autorités distinctes : la politique du marché du travail y est du ressort du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales. Le ministère fixe des objectifs, tandis que la poursuite concrète de ces objectifs, moyennant l'élaboration et la mise en œuvre d'actions, relève du service public de l'emploi (*Arbeitsmarktservice*, AMS). L'AMS est un organisme indépendant qui a été créé en 1994. Il a adopté une structure décentralisée, se traduisant par une autonomie importante des *Länder* en ce qui concerne l'élaboration des politiques. L'emploi n'en reste pas moins une responsabilité fédérale.

Plusieurs entités assument la responsabilité du développement économique. Les autorités des *Länder* élaborent des stratégies économiques, des programmes régionaux de développement économique ainsi que des plans de développement en réalité infrarégionaux (au niveau des districts ou des groupes de districts), en collaboration avec des organisations chargées du développement régional. La Chancellerie coordonne les politiques au niveau fédéral et au niveau des *Länder*, avec l'aide de l'ÖROK (*Österreichischen Raumordnungskonferenz*, ou Conférence autrichienne sur la planification régionale), qui regroupe les représentants des autorités gouvernementales à tous les niveaux ainsi que les partenaires sociaux.

Dès lors, on voit que le développement économique et la politique de l'emploi évoluent en parallèle, à travers les divers échelons de l'administration, au lieu d'évoluer en tandem, étant donné qu'au niveau local il n'y a aucune similitude géographique entre les deux. Le tableau 13 résume cette relation entre fonctions politiques et niveaux géographiques.

Tableau 13. **Autorités et organes responsables du développement économique et de la politique du marché du travail en Autriche, par niveaux d'application**

Niveau	Développement économique	Politique du marché du travail
National (fédéral)	Chancellerie fédérale, Conférence autrichienne sur la planification régionale (ÖROK)	Ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales, service public de l'emploi (AMS)
Régional (<i>Land</i>)	Autorités du <i>Land</i>	AMS
Sous-régional (district et groupes de districts)	Organisations de développement régional	AMS
Local (communal)	Municipalités	Aucun

Source : Ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales.

Le ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales a défini ses objectifs concernant les pactes territoriaux pour l'emploi :

1. analyse de la situation particulière du marché du travail par les acteurs régionaux et locaux et détermination d'une stratégie de lutte contre le chômage ;
2. mise en phase des mesures de l'AMS relatives à l'offre de main-d'œuvre avec la demande de main-d'œuvre née des mesures régionales, économiques et structurelles ;
3. création d'emplois supplémentaires pour les chômeurs ;
4. meilleure valorisation des aides financières et des subventions ;
5. prise en compte à tous les niveaux de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes ;
6. mise en place de structures de pacte viables et promotion de mesures et projets locaux/régionaux innovateurs.

Le ministère estime que « *dans le cadre d'un pacte territorial pour l'emploi, il importe d'examiner, de coordonner et de se concerter sur toutes les mesures ayant un impact crucial sur l'emploi* ». Il y a donc lieu, manifestement, d'intégrer la politique d'emploi et éventuellement la politique de développement économique à un niveau décentralisé. Les pactes devraient faire en sorte de rapprocher les grands axes de la politique d'emploi et du développement économique régional. Grâce aux pactes, les autorités fédérales disposent d'un instrument leur permettant d'adapter leurs interventions au niveau du *Land* (ou d'une autre unité géographique) aux mesures prises en faveur du développement économique et de la création de nouveaux emplois dans le domaine social, décidées à ce niveau. Les autorités du *Land* peuvent aussi étendre leurs compétences aux questions d'emploi.

Le Plan national d'action pour l'emploi a également été intégré dans les objectifs de l'AMS, lesquels seront réalisés par le truchement des actions menées au niveau du *Land* et au niveau du district. L'AMS, constituée en agence indépendante en 1994, a été conçue dans le souci de décentraliser le processus décisionnel et de renforcer la participation des partenaires sociaux à la politique d'emploi, en la rendant plus souple et mieux adaptée. Les objectifs de la politique du marché du travail sont fixés par le ministère mais – l'intention étant d'appliquer un mode de gestion en fonction d'objectifs prédéfinis – c'est à l'AMS qu'il incombe, au niveau fédéral et au niveau des *Länder*, de faire en sorte d'atteindre les objectifs quantitatifs fixés au travers des stratégies qu'elle élabore et des mesures qu'elle promulgue. (Voir dans l'Annexe, les objectifs fédéraux pour 1999, englobant les objectifs correspondants du plan national d'action pour l'emploi).

Moteurs du développement de partenariats locaux

Il semble y avoir trois facteurs dominants qui stimulent la création de partenariats locaux en Autriche. Tout d'abord, le Plan national d'action pour l'emploi, qui revêt une importance fondamentale. Le gouvernement fédéral considère que les objectifs généraux et quantitatifs fixés dans le Plan national d'action pour l'emploi ne pourront être atteints que moyennant une coopération au niveau des *Länder*, comme il a été vu précédemment.

Le deuxième moteur essentiel découle de la décentralisation (réalisée en 1994) du service public de l'emploi, qui possède des bureaux aux niveaux des *Länder* et des districts. Les bureaux des *Länder* assument à présent davantage de responsabilités et disposent d'une plus grande latitude en termes de politique générale et d'action. Aussi sont-ils mieux à même de répondre aux besoins spécifiques des régions individuelles.

Le troisième facteur est l'expérience des Fonds structurels de l'UE. Depuis l'adhésion de l'Autriche à l'UE en 1995, de nombreux *Länder* et districts autrichiens ont participé à des programmes de l'UE (par exemple, aux programmes des Objectifs 1, 2 et 5b ainsi qu'à toute une série d'initiatives européennes, parmi lesquelles LEADER, Retex et Interreg). Ces actions ont une base géographique et requièrent une large coopération dans un éventail de domaines liés au développement économique et au marché du travail. Elles exigent aussi que des partenariats locaux soient établis de manière à élaborer les programmes et à en assurer le suivi et la révision. La plupart de leurs programmes sont définis géographiquement à un niveau qui se situe entre le district et le *Land*. Comme les Fonds structurels fonctionnent selon le principe des contributions proportionnelles et une approche intégrée du développement local, l'AMS et les autorités des *Länder* ont été incités à œuvrer en plus étroite collaboration. C'est ainsi que le partenariat a commencé à se développer avant même l'établissement des pactes territoriaux pour l'emploi. En 1997, la Commission européenne a lancé son initiative des pactes territoriaux pour l'emploi, qui visait à encourager une approche plus stratégique du développement local de l'emploi, fondée sur des partenariats. Quatre régions autrichiennes ont été admises à bénéficier de pactes territoriaux pour l'emploi et de l'assistance financière et technique dont ils s'accomplissent.

D'autres facteurs ont contribué à favoriser les partenariats locaux. Le ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales a joué un rôle crucial dans la promotion de partenariats locaux dans les autres régions du pays. En 1998, il a suggéré aux autorités des *Länder* qui n'avaient pas de pactes territoriaux pour l'emploi appuyés par l'UE d'établir un partenariat local en vue de faciliter l'application du Plan national d'action pour l'emploi. Il leur a fourni les moyens financiers nécessaires pour se doter d'un petit secrétariat.

Par ailleurs, l'intervention de la Chancellerie a été déterminante. Au travers du programme FER (Programme de soutien au développement régional endogène), qui est à présent cofinancé par le biais des Fonds structurels de l'UE, elle encourage le développement économique régional au travers d'une série de mesures (le plus souvent des services de conseil) et par le truchement d'organisations de développement régional qui élaborent des stratégies de développement au niveau du district. Ces organisations créées par la Chancellerie en vue de gérer des programmes de l'UE, sont chargées de poursuivre, en l'approfondissant, la professionnalisation du développement économique au niveau du district (ou infrarégional). La Chancellerie encourage le partenariat car elle considère que le succès des actions de développement passe nécessairement par l'intervention d'acteurs qualifiés et expérimentés.

Dans sa déclaration de politique générale sur « Les pactes territoriaux pour l'emploi et les initiatives locales d'emploi » (1998)¹, qui encourage vivement le partenariat local, le ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales insiste sur la coopération avec ces organisations de développement régional. Il affirme qu'il convient de promouvoir de nouvelles formes d'action conjointe si l'on veut garantir le succès de la mise en œuvre du Plan national d'action pour l'emploi, sachant qu'il est de son ressort d'élaborer une politique et une stratégie pour l'emploi, d'identifier des axes prioritaires et d'arrêter des mesures efficaces. Il propose que les mesures existantes du côté de l'offre (émanant de l'AMS) soient mises en correspondance avec les efforts axés sur la demande qui sont déployés dans le cadre des mesures en faveur des entreprises et du changement structurel au niveau régional, et que les organisations pour le développement régional contribuent à mettre en œuvre les partenariats. « Il est essentiel que les partenariats englobent les organismes en charge du développement régional et qu'ils comptent sur la participation de ceux-ci ». Des organisations de développement régional gèrent un des partenariats locaux examinés dans la présente étude (au Tyrol).

Les partenariats autrichiens

A l'heure actuelle, des partenariats locaux sont en place ou en train de s'établir dans l'ensemble des neuf *Länder* autrichiens. Ces partenariats locaux sont appuyés soit par les Fonds structurels européens soit par le ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales, avec d'autres partenaires (par exemple, les autorités des *Länder* ou l'AMS). Leurs structures, leurs objectifs et leurs champs d'application varient considérablement. Si les principaux objectifs consistent souvent à combattre le chômage de longue durée, certains partenariats accordent une plus grande priorité au développement économique ou à la formation professionnelle. La plupart sont établis au niveau du *Land*, certains le sont à un niveau inférieur (par exemple, au niveau d'un groupe de districts).

Les partenaires comprennent normalement l'AMS au niveau du *Land* ; les autorités du *Land* ; deux organisations patronales : la Chambre de commerce et la Fédération des industries ; et deux organisations syndicales : la Confédération des syndicats et la Chambre du travail. Il peut y avoir d'autres partenaires, tels que la Conférence des Chambres agricoles, des organisations non gouvernementales (ONG) comme *Caritas*, et l'association des municipalités.

Ce chapitre s'appuie essentiellement sur l'étude de quatre partenariats locaux : deux pactes territoriaux pour l'emploi résultant de l'initiative de la Commission européenne (dans les *Länder* du Tyrol et du Vorarlberg), un pacte créé avec l'aide du ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales (dans le *Land* de Carinthie) et un quatrième fondé sur l'entreprise et consacré à la formation professionnelle (Berndorf). Si les partenariats en Carinthie et dans le Vorarlberg ont été établis au niveau du *Land*, les deux autres couvrent des zones plus restreintes du Tyrol (trois districts sur huit dans la sous-région Tiroler Oberland und Außerfern), et le partenariat de Berndorf couvre la ville et les villages environnants, dans le district de Baden (*Land* de Basse-Autriche, ou Niederösterreich).

L'échantillon de partenariats qui a été étudié nous fournit un large éventail de méthodes de gestion. D'une manière générale, les partenariats se structurent à deux niveaux : un niveau stratégique pour la prise de décisions et un niveau opérationnel pour la réalisation pratique. Au niveau stratégique, une distinction est établie dans la province de Vorarlberg et au Tyrol entre ceux qui prennent les décisions et ceux qui sont informés et consultés.

Tableau 14. Contexte des partenariats examinés en Autriche, 1998

Unité géographique	Superficie (km ²)	Population (habitants) ¹	Densité de population (habitants/km ²)	Taux de chômage (%)
Vorarlberg <i>Land</i> de Vorarlberg	2 601	344 752	131	5.8
Tyrol Districts de Imst, Landeck et Reutte	4 650	126 202	25	8.7 (Imst) 10.1 (Landeck) 6.1 (Reutte)
Carinthie <i>Land</i> de Carinthie	9 534	563 645	58	8.8
Berndorf Ville de Berndorf et villages environnants	18 ³	8 395 ³	478 ³	6.9 ⁴

1. Année : 1997.

2. Chômage déclaré (à l'assurance-chômage).

3. Ville de Berndorf.

4. District de Berndorf.

Source : Ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales.

Dans le contexte du partenariat de Carinthie, il n'existe pas d'instance décisionnelle dans la mesure où les principaux partenaires (l'AMS et les autorités du *Land*) sont convenus de confier toutes les décisions aux comités habilités à décider au sein de chaque organisation. Le comité directeur a la capacité consultative de faire des recommandations, de générer de nouvelles idées et de les soumettre pour approbation.

Les critères de sélection des membres de l'organe décisionnel varient. Au Tyrol, le comité directeur n'est accessible qu'aux partenaires qui contribuent financièrement, tandis que dans le Vorarlberg, cet organe comprend aussi des partenaires qui ne contribuent pas financièrement aux frais de fonctionnement du pacte. Les décisions se prennent à l'unanimité. Cette exigence est présentée comme une particularité utile afin de garantir la détermination des partenaires mais elle peut apparaître également comme étant symptomatique de la nécessité de renforcer encore la confiance mutuelle entre les partenaires. En Carinthie, le comité directeur donne à tous les partenaires les mêmes droits de vote, quelle que soit leur contribution financière. Le processus décisionnel semble être plus informel à Berndorf.

Le secrétariat des partenariats locaux est assuré par des organisations sans but lucratif (Vorarlberg), par des sociétés de conseil (Carinthie) ou partiellement par des acteurs du secteur privé (Berndorf). Au Tyrol, le directeur de l'organisation pour le développement régional de chacun des trois districts concernés travaille à temps partiel pour le partenariat local.

Évaluation des résultats

Au-delà du partenariat social

Il peut paraître quelque peu surprenant, à première vue, qu'il faille, en Autriche, mettre en place des structures telles que des pactes territoriaux pour l'emploi afin de promouvoir l'emploi et le développement économique. Le pays est un État fédéral, qui dispose d'organes élus aux niveaux du pays, des *Länder* et des collectivités locales ; aussi les décisions politiques sont-elles décentralisées, et la représentation et la participation sont-elles assurées à ces trois niveaux.

Par ailleurs, le partenariat social est bien établi en Autriche. Le dialogue social y est implanté de longue date au niveau national tout comme au niveau des *Länder*. Depuis 1994, notamment, les partenaires sociaux ont été appelés à jouer un rôle important dans la direction de l'AMS. Au sein des structures de partenariat à chaque niveau, les patrons sont représentés par la Chambre de commerce et la Fédération des industries, tandis que les travailleurs le sont par la Chambre du travail et la Confédération des syndicats.

C'est au niveau ministériel que la politique globale est définie, que les groupes cibles sont déterminés et que les objectifs quantitatifs sont fixés. Au niveau fédéral, l'AMS élabore ensuite les orientations applicables à toutes les mesures et à tous les instruments. Elle approuve des budgets pour chacune des régions couvertes par l'AMS (*Land*). C'est à ce niveau que les exigences sont alors adaptées aux besoins du *Land* et que des décisions sont prises sur les projets à entreprendre (au-delà de certaines dimensions minimales). Au niveau du district, la tâche de l'AMS consiste à gérer les mesures, à statuer sur des projets d'ampleur plus restreinte, à assurer un système de placement et à verser des allocations de chômage. Chaque individu est titulaire d'un « plan d'action » susceptible de lui permettre de bénéficier d'une ou plusieurs des mesures disponibles.

En raison de la structure fédérale de l'État et de sa longue tradition de partenariat social, l'Autriche peut sembler bien armée pour promouvoir une approche intégrée du développement et de la coopération entre les différents acteurs, pour adapter ses politiques nationales aux conditions locales et pour répondre aux besoins locaux. Dans ces conditions, on pourrait penser qu'il n'est pas vraiment nécessaire d'instaurer des structures de partenariat local pour assurer l'exécution des tâches de ce type. Pourtant, des pactes territoriaux pour l'emploi ont été créés ou sont en cours d'établissement dans tous les *Länder* autrichiens.

La valeur ajoutée de ces partenariats locaux, qui se manifeste par une dynamisation de la coopération et de l'échange d'informations, réside dans le fait que la participation n'est pas seulement ouverte aux partenaires sociaux actuels mais à d'autres acteurs importants pour le marché du travail et pour les actions en faveur du développement économique. Ainsi, les autorités du *Land*, à qui incombe au premier chef la responsabilité du développement économique, constituent un partenaire idéal pour assurer la soudure entre les mesures axées sur la demande et celles qui visent l'offre et imbriquer plus solidement emploi et développement économique. Elles jouent également un rôle important pour encourager des actions portant sur de nouvelles sources d'emplois dans la mesure où elles sont responsables des crédits budgétaires d'intérêt collectif qui sont destinés à favoriser la croissance d'emplois potentiels. Un tel engagement renforce par ailleurs la légitimité démocratique des partenariats organisés au niveau du *Land* et peut contribuer à garantir que les actions soient adaptées aux besoins spécifiques de celui-ci.

En outre, un partenariat plus large offre la possibilité d'associer d'autres groupes exclus du partenariat social traditionnel, comme l'OCDE l'avait laissé entendre dans son étude de 1995 sur l'Autriche. Certains des acteurs plus faibles sur le marché du travail, comme les personnes handicapées, les femmes et en particulier les chômeurs, peuvent être représentés dans les partenariats plus larges. De plus, les organisations bénévoles, le mouvement associatif et d'autres groupements

de citoyens peuvent avoir un rôle à jouer, surtout dans l'innovation locale (OCDE, 1999a). Les pactes territoriaux pour l'emploi ont élargi le partenariat de manière à le rendre plus « universel » et participatif. Cela peut être particulièrement important lorsqu'on s'intéresse au domaine des nouvelles sources d'emploi, ainsi qu'aux politiques du marché du travail et au développement local. Les pactes territoriaux pour l'emploi ont également permis d'étendre le système du partenariat au niveau local dans certains cas, ce qui fait est conforme aux recommandations de l'OCDE (OCDE, 1995).

Objectifs

Dans la plupart des cas, le TEP procède à une analyse des besoins avant de définir un programme d'action ou de lancer des projets. La portée de cette analyse varie en fonction des ambitions du partenariat. Si ce dernier entend promouvoir le développement intégré à long terme, cet examen portera sur les points forts et les points faibles dans quantité de domaines différents et à des niveaux divers. Le partenariat transcende ces analyses et perspectives sectorielles, identifie les lacunes et se fixe ses propres objectifs intersectoriels.

Certains partenariats ont des objectifs plus ambitieux que d'autres et il convient d'en tenir compte lors de l'évaluation des résultats des partenariats (tout comme des différences au niveau de l'expérience). Certains partenariats sont plus axés sur le développement stratégique, tandis que d'autres sont plus opérationnels ou même induits par des projets. Certains s'articulent autour d'un vaste choix d'orientations tandis que d'autres se concentrent sur des groupes cibles et des mesures spécifiques.

Par exemple, le pacte territorial pour l'emploi du Vorarlberg a passé en revue l'offre actuelle de services concernant le marché du travail et choisi de se distinguer en mettant l'accent sur la lutte contre le chômage de longue durée par le truchement d'entreprises « d'insertion ». Cela présente l'avantage de combler une lacune et d'éviter de mettre le pacte en concurrence directe avec les services existants. Mais cela n'est pas sans inconvénient : en effet, le champ d'action du pacte s'en trouve limité en ce qui concerne la coordination et l'intégration intersectorielles. D'où la question de la valeur ajoutée des pactes au niveau du *Land*, étant donné que tant le pacte que l'AMS au niveau du *Land* sont pilotés par un comité au sein duquel les partenaires sociaux sont représentés. Certaines des fonctions dont le pacte s'acquitte dans la province du Vorarlberg auraient pu, techniquement parlant, être entreprises par l'AMS bien que, dans les conditions actuelles, elles n'eussent pu être menées à bien sans le soutien donné au pacte par les autorités du *Land*.

Coopération

Une réussite majeure des partenariats locaux en Autriche aura été d'intensifier considérablement la coopération entre les organismes. Une des tâches essentielles des partenariats locaux consiste à améliorer les flux d'informations entre les organisations et à promouvoir la coopération de sorte que les actions soient davantage concertées et de manière à combler les lacunes, à réduire au minimum les doubles emplois et, d'une manière générale, à assurer un service plus homogène et plus transparent aux utilisateurs. Les partenaires s'enrichissent mutuellement de leurs expériences et le savoir-faire est renforcé et transféré.

Dans la province du Vorarlberg, les 12 projets mis en réseau par le pacte territorial pour l'emploi couvrent essentiellement le même domaine, à savoir l'entreprise d'insertion. Par conséquent, les possibilités d'apprentissage et de transfert de savoir-faire sont considérables. Grâce au pacte, les ONG qui s'occupent d'entreprises d'insertion sont mieux informées des initiatives prises par d'autres organisations, ce qui contribue à intensifier la coopération. Toutefois, dans le Vorarlberg, le partenaire promoteur d'un projet reste libre de coopérer ou non pour chaque projet individuel qu'il met en œuvre (par exemple, pour son projet de recyclage des vêtements, l'ONG *Caritas* a décidé d'instaurer une collaboration avec les municipalités et les entreprises locales). Le promoteur d'un projet reste chargé de réunir les fonds nécessaires et de gérer son propre projet.

Cette stratégie de mise en réseau est importante, également, dès lors qu'elle jette les bases de relations plus larges, d'une coopération étendue et d'une orientation plus stratégique, à mesure que les individus et les organisations nouent des relations interpersonnelles, perçoivent concrètement l'intérêt de la coopération et reconnaissent l'importance de la mise en place de capacités institutionnelles par ce biais et d'autres. Par exemple, dans le Vorarlberg, on s'efforce de renforcer l'efficacité de la gestion des projets sur une base collective ; un séminaire est notamment organisé sur le thème de la gestion de qualité à l'intention de toutes les parties prenantes. Cela encourage aussi les économies d'échelle dans la fourniture et le développement du savoir-faire. Il semble toutefois que, dans certaines régions, des organismes n'aient pas toujours partagé les résultats de leurs recherches ou de leurs stratégies avec d'autres partenaires essentiels. Certains partenariats n'étaient pas toujours au courant des recherches menées par des partenaires ni de l'existence de documents stratégiques, par exemple ceux élaborés par les services de l'aménagement du territoire du *Land* ou ceux produits au niveau du *Land* par l'AMS.

Au Tyrol, le partenariat est clairement considéré par les partenaires comme une organisation qui chapeaute et coordonne les travaux de tous les organismes actifs dans le développement économique. La coopération y revêt une dimension qui dépasse les mesures individuelles pour recouvrir l'harmonisation des

propositions et la conception d'une stratégie consensuelle. D'ailleurs, une autre forme d'économie d'échelle est visible au Tyrol, en ce qui concerne les avantages de la coordination : l'information et la recherche. L'efficacité d'une politique générale, d'un programme et de la conception de projets au niveau local dépend nécessairement d'une juste perception des besoins locaux en termes de champ d'application et d'axes prioritaires des actions. Tant l'analyse des besoins des groupes cibles qu'une étude de marché, par exemple, seront des outils précieux lorsqu'il s'agira de concevoir des actions « sur mesure » efficaces et d'en évaluer la viabilité commerciale ou la viabilité au sens plus large. L'existence d'un partenariat a facilité le financement d'une vaste étude concernant la demande de services du secteur des ménages ainsi qu'une analyse en la matière, comme l'exigeait la mise en œuvre du programme de l'UE (Objectif 5b). C'est aussi l'existence d'un partenariat qui a permis de diffuser plus efficacement les résultats.

En Carinthie, le partenariat n'existe que depuis peu. Pourtant, l'établissement d'une coopération renforcée porte d'ores et déjà ses fruits. Les organisations participantes apprennent à mieux connaître les domaines d'activité des autres ainsi que le personnel concerné. Le temps passé ensemble est mis à profit pour établir une relation de confiance, ce qui est crucial pour le succès à long terme du partenariat. Sur le plan stratégique, elles s'efforcent de mieux concerter leurs politiques.

Représentation et participation

La représentation et la participation des partenaires intéressés sont renforcées par le truchement du partenariat, ce qui offre au moins la possibilité d'intégrer plus efficacement les différentes mesures, les programmes et les projets. L'aspect primordial des partenariats, surtout pour ceux qui fonctionnent au niveau du *Land*, est la participation accrue des autorités du *Land* aux actions en faveur du marché du travail, politique qui relève traditionnellement de l'AMS. Tel est le cas en particulier en Carinthie. Il est important de noter que les partenaires sociaux sont membres des conseils de l'AMS mais que les autorités du *Land* n'en font pas partie. Par conséquent, dans le premier cas, les partenaires sociaux vont désormais être plus étroitement associés à la politique de développement économique, puisque les autorités du *Land* y participent et que l'on s'efforce d'établir un lien entre la demande et l'offre. Dans le deuxième cas, le *Land* est désormais en mesure de contribuer à la politique et aux actions en faveur du marché du travail, en apportant son expérience des mesures se situant du côté de la demande ainsi que son optique de la planification stratégique. Inévitablement, les préoccupations des municipalités se trouveront prises en compte puisque, dans la hiérarchie structurelle, les municipalités viennent immédiatement après le *Land*. L'AMS n'est cependant pas organisée en deçà du niveau du district – entité qui, surtout dans les régions rurales, recouvre parfois un nombre relativement important de municipalités. La mise en correspondance des mesures visant la demande et de

celles visant l'offre à un niveau inférieur à celui du *Land* est un problème qui n'est pas encore pleinement résolu.

Un autre des avantages non négligeables est la plus grande latitude laissée aux partenaires dans le cadre d'un fonctionnement en partenariat. En effet, le partenariat semble avoir pour effet d'inciter l'AMS à assouplir ses règles de mise en œuvre et à s'orienter vers un mode de gestion en fonction d'objectifs plutôt que l'exécution d'un programme. C'est un grand avantage des partenariats mais cette méthode ne donnera des résultats que si le partenariat est équilibré et stratégiquement orienté. Si ce n'est pas le cas, on risque de voir les partenaires tenter de tirer profit du partenariat pour orienter les actions en fonction de leurs propres intérêts spécifiques et considérer les partenaires financièrement dominants (par exemple l'AMS) comme des bailleurs de fonds.

Les partenariats ne se substituent pas à l'autorité des partenaires individuels. Au Tyrol et en Carinthie, par exemple, le pacte territorial pour l'emploi propose des actions aux partenaires. Les partenaires continuent de gérer le budget et de devoir répondre de l'utilisation des fonds aux différents niveaux de gouvernement.

Un problème important qui n'a pas encore été pleinement réglé est celui lié au fait que, lorsque la participation s'accroît, notamment quand de nouveaux partenaires sont associés à un domaine dans lequel une action était déjà menée, les partenaires en place peuvent se sentir menacés. Ils peuvent avoir l'impression (ou la confirmation) d'un changement dans leurs sphères de responsabilité, leurs pouvoirs, leur autonomie et leur obligation de rendre compte à un niveau supérieur. En particulier, les organisations devant rendre compte de la réalisation d'objectifs au niveau fédéral, par exemple à l'AMS, peuvent se sentir « tiraillées », voire confrontées à un véritable dilemme, dans leurs responsabilités vis-à-vis du niveau local et du niveau fédéral, lorsqu'elles travaillent en partenariat.

Il semble qu'un groupe de partenaires potentiellement précieux soit laissé pour compte par les partenariats locaux. Les établissements d'enseignement et de formation sont en effet largement absents des pactes territoriaux pour l'emploi. Bien que certains soient en réalité gérés par les partenaires sociaux, et donc indirectement représentés, leur absence de la politique du marché du travail est tout à fait regrettable, surtout quand on sait aujourd'hui à quel point l'acquisition de qualifications est primordiale pour la bonne tenue du marché du travail et la compétitivité économique (voir par exemple, OCDE, 1998*d*). En outre, les mesures visant à relever le niveau des qualifications occupent une place centrale dans les efforts suivants : la stratégie européenne pour l'emploi qui, avec ses piliers et ses lignes directrices, constitue le cadre des plans d'action nationaux pour l'emploi ; les Fonds structurels (en particulier le Fonds social dans le nouveau programme 2000-2006 pour les Objectifs 1, 2 et 3) ; et le Plan autrichien d'action pour l'emploi.

On notera deux autres aspects importants, liés à la représentation et à la participation. Tout d'abord, il arrive que les partenariats fassent ressortir, au lieu de les masquer, les tensions qui s'exercent lors de l'élaboration d'une ligne politique, ou qu'ils permettent en quelque sorte à ces tensions de s'exprimer. Par exemple, la Chambre de commerce éprouve des sentiments contradictoires à l'égard de certains aspects des pactes territoriaux pour l'emploi. D'une part, elle reconnaît l'intérêt de dynamiser les mesures en faveur du marché du travail afin de combattre, et si possible de prévenir, le chômage de longue durée. D'autre part, elle redoute certaines mesures actives et considère notamment souvent les initiatives prises sur le marché du travail intermédiaire (par exemple, les entreprises d'insertion) comme susceptibles de fausser la concurrence avec les entreprises du secteur privé. Non seulement les ONG bénéficient d'une aide financière pour mener leurs programmes mais en outre elles sont dispensées de l'obligation de verser à la municipalité un certain pourcentage de leur masse salariale. A moins que le pacte se soit clairement fixé pour objectif essentiel la création de nouvelles activités susceptibles d'être dirigées, du moins à moyen terme, par des entreprises privées (comme au Tyrol), les représentants du secteur privé ne semblent pas avoir joué un rôle clé dans les pactes. Dans le Vorarlberg, la chambre de commerce est un associé passif ; en Carinthie, elle promeut un projet qui ne relève pas du programme d'action du pacte. Dans le cadre de ces deux partenariats, la participation active des organisations patronales et des entreprises individuelles est principalement sollicitée pour des projets précis, plutôt que globalement, en faveur du programme d'action du pacte dans son ensemble. En l'occurrence, la clé du succès est peut-être de chercher à apaiser les tensions et aplanir les différences, dans le souci d'atteindre un objectif commun. Il peut s'avérer dangereux de vouloir éviter les zones de tension, de s'abstenir de s'y attaquer pour se concentrer uniquement sur les domaines où un consensus est plus facile à atteindre. Cela reviendrait à passer à côté de l'objectif central et de l'intérêt même des partenariats : la construction d'une réelle entente et la résolution concrète des problèmes sources de tension. Faute de quoi, on risque de laisser de côté des pans entiers de la politique et de concentrer son action sur des mesures moins importantes mais plus consensuelles.

Le deuxième aspect consiste à veiller à ce que les principales parties prenantes soient non seulement représentées au sein du partenariat mais qu'elles y participent activement et qu'elles s'y engagent résolument. Au début de la mise en place d'un partenariat, par exemple en Carinthie, il n'est pas surprenant de trouver des partenaires particulièrement importants et engagés (il s'agit dans la plupart des cas de l'AMS et des autorités du *Land*). Il est néanmoins nécessaire d'inciter d'autres parties à adhérer au projet afin de s'assurer un éventail approprié de partenaires. Le danger réside dans le fait que des partenaires, en raison de leur « position dominante », peuvent influencer les axes prioritaires et les

choix du partenariat – davantage en raison même de cette position et de leurs propres orientations qu'en fonction des besoins explicites et objectifs du secteur desservi. Loin de nous l'idée de mettre en doute les motivations ou la capacité des partenaires importants qui, après tout, ont contribué à établir ou à approfondir le partenariat et sont donc à l'origine des avantages effectifs et potentiels que ce partenariat suscite. Nous disons simplement que leurs orientations, préoccupations, connaissances et choix ne sont pas toujours suffisamment « globaux » pour permettre d'entreprendre toute la panoplie d'actions qui seraient rendues possibles par une participation et un engagement plus larges.

Les partenaires importants varient d'un partenariat à l'autre. Les partenaires qui ont joué un rôle prépondérant dans la mise en place du partenariat tendent aussi à occuper une position dominante dans les structures et dans la gestion de celui-ci et leurs grandes préoccupations et activités semblent être bien prises en compte lors de l'élaboration du programme de travail. Souvent, ce sont eux aussi qui assistent le plus régulièrement aux réunions et qui contribuent activement aux exposés et aux débats. Il peut y avoir un risque que les objectifs du partenariat soient exagérément influencés par les préoccupations essentielles de ces partenaires importants, au détriment d'une évaluation objective des besoins locaux. Dans le Vorarlberg, par exemple, on peut citer à cet égard les organisations qui mènent à bien des initiatives situées sur le marché du travail intermédiaire et qui mettent l'accent sur la lutte contre le chômage de longue durée et la réinsertion sur le marché du travail.

Stratégie, approche intégrée et long terme

Lorsqu'ils élaborent leur programme de travail, certains partenariats locaux tentent de fixer des perspectives à plus long terme et visent l'intégration intersectorielle ainsi que l'acquisition d'un savoir-faire en matière de conception de stratégie. L'ampleur de la programmation ne manquera pas d'influer sur la série d'activités menées à bien tout comme sur les résultats obtenus.

Plusieurs exemples illustrent l'apparition de l'intégration intersectorielle et d'une conception plus large et plus complète du développement en Autriche :

- la mise en œuvre de projets intersectoriels : un projet mené à bien par le partenariat du Tyrol, baptisé Environnement et Économie, a eu des répercussions positives sur l'économie, la cohésion sociale, le sens civique, l'environnement, l'emploi, la sensibilisation aux problèmes environnementaux et l'éducation dans ce domaine ;
- une initiative menée en coopération dans un domaine d'activité induit une coopération dans d'autres sphères : à Berndorf, la coopération dans le domaine de la formation a débouché sur une coopération dans les secteurs

de la recherche et développement, de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources humaines ;

- la nature intersectorielle des organismes impliqués, comme en Carinthie et au Tyrol, où des programmes et des projets multiformes sont lancés.

Au Tyrol, la coopération entre les principaux partenaires, et notamment entre l'AMS et les autorités du *Land*, qui s'organisait projet par projet, s'articule désormais autour du programme. Par le passé, l'AMS au niveau du *Land* devait solliciter un cofinancement des autorités du *Land* pour chaque projet individuel. Maintenant, en approuvant le programme d'action pour le pacte, le *Land* accepte aussi les termes spécifiés dans le programme et aucune négociation supplémentaire n'est requise avec chacun des services.

La planification à plus long terme et la mise en œuvre dans le souci d'obtenir des résultats plus durables s'observent aussi au Tyrol, où des consultations au sujet du développement stratégique ont eu lieu entre les autorités du *Land*, le pacte territorial pour l'emploi et les organisations pour le développement régional au niveau du district. Grâce à une étroite coopération verticale, il a été possible de fixer des objectifs homogènes aux différents niveaux de mise en œuvre et de profiter des connaissances spécialisées de chacun des partenaires. En conséquence, la stratégie de développement englobe les problèmes du marché du travail, l'innovation, la technologie et la commercialisation.

Certains éléments témoignent aussi d'un développement stratégique en Carinthie. Dans les deux régions, toutefois, on voit moins dans quelle mesure l'AMS a été associé au processus stratégique. Dans le deuxième cas, les activités menées par le pacte territorial pour l'emploi sont intégrées à la fois dans la stratégie du *Land* pour le développement économique et dans la politique d'emploi de l'AMS. La coopération dans les deux cas déborde le cadre des mesures individuelles et s'étend à l'harmonisation des propositions et à l'élaboration d'une stratégie consensuelle.

S'adapter aux besoins locaux

Un avantage déterminant des partenariats locaux est la faculté d'adapter les politiques et programmes nationaux aux besoins locaux. Cela implique que l'on opère des changements, que l'on conçoive ou parfois que l'on instaure des mesures cadrant avec les exigences spécifiques, les caractéristiques distinctives et les besoins précis de la région. Cela suppose une juste perception des priorités de la région et des besoins du marché du travail. Il faut par ailleurs que les acteurs locaux soient disposés à changer leur façon de faire et que les organismes à un niveau plus élevé intègrent dans leurs structures des possibilités d'adaptation.

Des signes montrent que cette adaptation est en train de se produire en Autriche. Dans le Vorarlberg, les projets relatifs au marché du travail intermédiaire

qui ont été élaborés répondent aux besoins locaux de la collectivité (en termes de produits et services) et ils répondent en même temps aux besoins des personnes défavorisées sur le marché du travail. Dans le cadre du partenariat de Berndorf, des programmes de formation, à l'origine standard, ont été personnalisés de façon à mieux répondre aux besoins effectifs (par le biais d'un regroupement des besoins en formation des différentes entreprises). Au Tyrol, les acteurs locaux associés à la conception du programme d'action pour le pacte ont été invités à participer aux groupes de travail constitués en vue d'élaborer la stratégie de développement pour le *Land*, de mettre en œuvre une série de projets différents pour répondre aux besoins locaux et d'effectuer une analyse de la demande de services non satisfaite au niveau local.

Il arrive même que des projets locaux deviennent une source d'inspiration pour des programmes nationaux (par exemple, les projets ABF dans le Vorarlberg et le programme Aktion 8000 au niveau national). Une des raisons pour lesquelles un partenariat local peut faciliter l'innovation est la neutralité qui est censée le caractériser. Lorsqu'une nouvelle idée est présentée, elle est défendue par le partenariat en tant que tel et non par un individu ou par une organisation. Cet « anonymat » explique que l'on se heurte à moins de réticences que si l'idée était liée aux intérêts particuliers d'une organisation. L'innovation ne se limite pas à la conception de nouveaux produits et services. Elle s'applique aussi à la structure interne et à la gestion des entreprises. Un des volets du programme de travail du partenariat au Tyrol consiste à faciliter l'accès à de nouveaux marchés, tandis qu'à Berndorf, l'accent est mis sur une formation plus poussée des travailleurs.

L'innovation s'applique aussi aux régions dans leur ensemble, comme l'illustrent les exemples suivants :

- Promotion de la coopération entre les entreprises au Tyrol.
- Introduction de nouvelles formes d'organisation du travail en prévoyant une plus grande flexibilité au niveau des heures de travail et en combinant différentes périodes de travail saisonnier afin de garantir de l'emploi permanent tout au long de l'année : ce projet est organisé par le partenariat du Tyrol.
- Prévention de la concurrence déloyale entre le secteur privé et les projets menés sur le marché du travail intermédiaire, moyennant : la coopération avec le secteur privé pour la fourniture de services (projets de *Caritas* pour le recyclage des vêtements dans le Vorarlberg, où les vêtements sont récoltés par une entreprise privée) ; le partage du marché avec des entreprises privées (projets de *Caritas* pour le recyclage de meubles, où *Caritas* enlève uniquement une partie des meubles dont les gens veulent se défaire) ; la garantie donnée au secteur privé de pouvoir bénéficier des mêmes subventions de l'État pour autant qu'il mette en œuvre des mesures en faveur

du marché du travail analogues à celles appliquées par les ONG (ABF, Vorarlberg) ; et l'offre de produits et de services dans des créneaux dont sont absentes des entreprises du secteur privé (projet au Tyrol).

Mise en place et renforcement des capacités institutionnelles

Un des grands intérêts des partenariats est de mobiliser des organisations et des individus susceptibles de contribuer à une intervention plus efficace au niveau local. De la sorte, des capacités institutionnelles sont mises en place au niveau local, surtout si les partenaires ont à cœur de lutter pour la réalisation des objectifs plus larges du partenariat et sont prêts à tirer des leçons de leurs expériences respectives.

Au niveau du projet, on constate que l'implication, la participation et la détermination locales sont considérables (par exemple, un projet de réaménagement de Tarrenz, un village du Tyrol). Il se produit un changement culturel : grâce à une action collective et plus concertée, on passe de la résignation (« *il n'y a pas grand-chose qu'on puisse faire... les problèmes sont trop difficiles à régler...* ») à l'enthousiasme et à la confiance (« *les choses peuvent s'améliorer* »).

En outre, l'échange d'expériences et l'apprentissage organisationnel qui se développe augurent bien de l'avenir. Ainsi, dans le Vorarlberg, les projets de Caritas relatifs au marché du travail intermédiaire proposent aux participants des services destinés à favoriser leur développement personnel (suivi par des travailleurs sociaux, formation), dont peuvent s'inspirer d'autres ONG actives dans ce domaine. Des associations professionnelles organisent et président des réunions sur la gestion de qualité. A Berndorf, l'AMS organise des réunions entre deux réseaux distincts d'entreprises qui mettent en œuvre des projets communs.

Par ailleurs, on a pris l'habitude de mettre à profit l'expérience acquise dans certains domaines des actions pilotes pour d'autres contextes. Dans le cadre du projet Environnement et économie au Tyrol, un projet pilote a été lancé dans un des trois districts couverts par le partenariat. Lorsque l'évaluation a montré que l'expérience était positive, le projet a été étendu aux deux autres districts. Le pacte au Tyrol est lui-même une action pilote. En fonction des résultats obtenus, le Land décidera de l'étendre ou non à l'ensemble de son territoire (moyennant un pacte pour l'ensemble du Land ou plusieurs pactes devant couvrir tout le Land) – pour rappel, le pacte concerne actuellement trois des huit districts.

En ce qui concerne l'évaluation externe, dans le Vorarlberg, les 12 ONG associées au partenariat ont accepté de se soumettre à une évaluation externe, réalisée par une organisation indépendante qui avait été sélectionnée parmi cinq candidats au terme d'un appel d'offres. L'objectif est de renforcer l'efficacité des ONG. Les résultats seront utiles aux projets eux-mêmes (à des fins d'auto-évaluation et de relations

publiques). Un séminaire sur l'innovation et l'organisation organisé en 1999 a permis aux ONG et aux entreprises privées de discuter des résultats obtenus.

Sociétés de conseil et organisations pour le développement économique

Le système autrichien se distingue notamment par la très forte participation de sociétés de conseil et d'autres organisations telles que des organismes pour le développement régional. Ce sont des agents précieux, à même de fournir une aide technique au niveau local, autrement dit à tous les niveaux inférieurs à celui du *Land*, où les capacités sont limitées. Ces organisations sont capables de travailler avec souplesse, tout en étant en contact étroit avec les organismes intervenant dans le développement économique régional et la politique du marché du travail. Elles se répartissent en trois grandes catégories. La première, les organisations à l'interface avec l'AMS, qui peuvent contribuer essentiellement à la politique de l'emploi (c'est le cas, par exemple, de l'ÖSB et de l'IFA). La deuxième, les organisations en rapport avec la Chancellerie, qui contribuent principalement au développement économique régional (par exemple, l'ÖAR). La plupart de ces organisations consultatives possèdent des antennes au niveau du *Land* et elles sont reliées au niveau fédéral par une organisation qui les chapeaute. La troisième catégorie est formée par les organisations pour le développement régional qui ont été créées au niveau du district. Ces organisations gèrent certaines actions des Fonds structurels dans leur région (programmes des Objectifs 1, 2 ou 5b). Elles peuvent aussi concevoir des stratégies de développement économique local en fonction des objectifs poursuivis par les municipalités. Les organisations pour le développement régional peuvent avoir une influence déterminante sur les chances de succès. Au Tyrol, où elles forment l'ossature du pacte européen pour l'emploi, elles assurent le lien entre les objectifs poursuivis par les municipalités et ceux des autorités du *Land*. Les objectifs étant ainsi plus cohérents, il est possible de concevoir une stratégie plus intégrée du développement à long terme, tel qu'il a été vu précédemment. Une meilleure coordination facilite par ailleurs l'adoption et le partage de bonnes pratiques et l'établissement de réseaux.

L'existence et l'importance des sociétés de conseil et des organisations pour le développement régional reflètent l'utilité de leurs travaux mais elles mettent aussi en évidence deux éléments structurels du système autrichien. D'une part, la capacité de développement stratégique au niveau local est souvent limitée. Les municipalités, dans leur grande majorité, sont très petites, dotées de peu de personnel, et modestes dans leurs ambitions en matière d'emploi et de développement régional. Les bureaux de district de l'AMS concentrent leurs travaux sur la mise en œuvre des mesures en faveur du marché du travail. À côté de cela, il n'existe aucune instance chargée de mettre en œuvre la politique générale à un niveau inférieur à celui du *Land*. C'est précisément ce vide que viennent combler les sociétés de conseil et les organisations pour le développement régional.

D'autre part, le système autrichien nécessite des services spécialisés en matière de gestion et des compétences techniques pour pouvoir concevoir une politique et la mettre efficacement en œuvre.

Emplois et développement

Il est important de clore la présente section consacrée à l'évaluation des résultats obtenus par les partenariats en attirant l'attention sur le fait que, en dernière analyse, un bienfait important des partenariats locaux tient aux emplois supplémentaires et à l'activité de développement économique qui n'auraient pas été générés en leur absence. En toute logique, davantage d'emplois devraient avoir été créés et davantage de chômeurs et d'autres groupes défavorisés intégrés sur le marché du travail, que si ces partenariats n'avaient pas existé. C'est le test révélateur pour les partenariats et, malgré toutes les difficultés inhérentes à cet exercice, il importe d'effectuer une évaluation en vue de recueillir et de diffuser des éléments prouvant la valeur ajoutée des partenariats.

Deux illustrations de l'incidence directe de l'action des partenariats sur les emplois nous viennent du Vorarlberg et du Tyrol, où des emplois sont créés directement pour des chômeurs au travers d'initiatives en faveur du marché du travail intermédiaire ou d'entreprises d'intégration. Offre de services pour l'accomplissement de tâches ménagères, meubles de jardin, vêtements matériel électrique, recyclage de mobilier, améliorations sur les plans de l'environnement et de l'énergie : autant de domaines d'activité qui non seulement répondent aux besoins locaux mais contribuent en outre à créer un nouveau marché et de l'emploi direct, ce qui permet à des personnes qui n'en auraient pas la possibilité autrement d'acquérir de l'expérience professionnelle.

Parmi les autres exemples de la valeur ajoutée directe ayant un impact sur l'emploi, citons : dans le Vorarlberg, des séminaires de gestion et la professionnalisation des travailleurs bénévoles et, au Tyrol, l'encouragement à la création d'entreprises par le truchement d'études de marché et d'actions en vue de stimuler la demande de services.

Accroître l'efficacité des partenariats

Intégration ?

Un des avantages majeurs des partenariats locaux est de permettre d'appréhender le développement local de manière intégrée. En effet, on commence par concevoir une stratégie de développement à long terme pour la région. De cette stratégie découlent diverses implications pour les différents domaines de la politique et types d'action menés au niveau local. Après quoi la réflexion se concrétise par des projets spécifiques. Une telle stratégie de développement peut avoir

comme composantes le soutien aux entreprises locales existantes, l'investissement de l'étranger, les infrastructures et l'aménagement du territoire, le développement des qualifications (éducation et formation) et le marché du travail.

Des efforts considérables ont été déployés au Tyrol pour une planification à plus long terme dans le cadre d'une démarche intégrée, qui s'avère fructueuse comme en témoignent certains éléments (voir la section précédente). Les activités se composent toutefois essentiellement d'une série de projets qui comblent l'écart entre les besoins régionaux et locaux et les activités de l'AMS. Elles portent sur quatre domaines : la valeur ajoutée régionale (aider à trouver de nouveaux débouchés et soutenir les magasins locaux) ; les jeunes, l'apprentissage et l'orientation professionnelle ; des solutions novatrices pour combattre le chômage saisonnier ; et le développement des services aux ménages afin d'intégrer les femmes et les jeunes en particulier sur le marché du travail par le truchement d'initiatives relatives au marché du travail intermédiaire. Ces activités, même considérées ensemble, ne constituent pas une approche globale et intégrée de la politique du marché du travail et du développement économique.

En Carinthie, l'accent est mis sur la lutte contre le chômage, au travers de quatre types de mesures essentiellement : la subvention des activités sans but lucratif, les entreprises d'intérêt collectif, les nouveaux modèles d'organisation du travail et les projets relatifs à la garde des enfants. Dans ce cas aussi, ces mesures s'inscrivent dans le cadre de la stratégie régionale mais elles ne constituent pas une approche intégrée, uniforme ni globale.

Certains partenariats, comme dans la province de Vorarlberg, s'attachent résolument à lutter contre le chômage de longue durée. Les objectifs du partenariat de Vorarlberg pour les deux années à venir consistent à fournir 200 possibilités d'emploi temporaire à des chômeurs de longue durée et à réduire de 20 pour cent le taux de chômage de longue durée dans la région. Pourtant, le chômage de longue durée n'est pas le seul problème d'emploi ni le plus aigu dans la région. L'emploi saisonnier, les possibilités d'emploi à temps partiel pour les femmes, l'adaptation au changement, l'amélioration des compétences, la flexibilité du marché du travail sont autant d'aspects aussi importants, si ce n'est plus.

Dans certaines régions, il n'y a pas lieu de mettre l'accent sur la lutte contre le chômage de longue durée, étant donné que le chômage, considéré globalement, est de nature passagère et que les activités saisonnières occupent une place importante. Ainsi, au Tyrol, sept pour cent seulement des chômeurs sont des chômeurs de longue durée. Le choix de la lutte contre le chômage de longue durée comme axe prioritaire peut être inspiré par plusieurs facteurs : lignes de financement consacrées à ce groupe cible dans le cadre des programmes ; connaissances ou intérêts particuliers des partenaires dans ces domaines ; ou

attirait de ce type de projet qui semble donner des résultats particulièrement probants.

Peut-être faudrait-il veiller à une meilleure adéquation entre les objectifs fixés au niveau fédéral pour les partenariats locaux (par exemple, mise en œuvre du Plan national d'action pour l'emploi) et ceux envisagés et poursuivis par les partenariats eux-mêmes. Les partenariats devraient réfléchir aux moyens dont ils disposent pour contribuer de façon plus large et plus systématique au développement économique et à la résolution des problèmes du marché du travail ; pour sa part, le gouvernement fédéral devrait envisager d'établir un mandat ou de définir une série de lignes directrices dans le cadre desquelles des partenariats pourraient être créés et développés.

Gérer les partenariats

Dans les partenariats, il est important de veiller à ce que toutes les grandes parties prenantes soient représentées et de faire en sorte qu'elles s'impliquent et qu'elles participent efficacement. A l'heure actuelle, la participation et le degré d'implication effective varient considérablement d'un partenariat à l'autre. Par exemple, officiellement, la participation est élevée en Carinthie mais il semble que, concrètement, plusieurs partenaires ne s'impliquent guère. Dans le Vorarlberg, l'éventail de la participation est lui-même limité. Les parties devraient avoir des rôles et des responsabilités clairement définis par rapport au programme du partenariat. En Carinthie, de nombreux partenaires ne voient pas clairement quel est ou quel pourrait être leur rôle, ni quelles sont leurs responsabilités, dans le partenariat ou dans la mise en œuvre des projets de celui-ci.

Dans la mise en œuvre de sa stratégie, le partenariat doit disposer de toute la latitude nécessaire pour pouvoir s'acquitter de ses responsabilités et répondre efficacement aux besoins locaux. Cela suppose que les organismes fassent preuve de la flexibilité voulue lorsque ce pouvoir réside au niveau de l'entité géographique supérieure à celle couverte par le partenariat. Par exemple, l'AMS doit faire preuve de flexibilité lorsque les partenariats se situent au niveau du district ou d'un groupe de districts. La même souplesse est nécessaire en ce qui concerne la composition du conseil d'administration, afin de refléter les priorités du partenariat.

Le mandat, le cadre ou les lignes directrices prévus pour les partenariats devraient fournir des indications relatives à la composition des membres, aux moyens de favoriser et de soutenir une participation active des membres et aux rôles et responsabilités des partenaires.

Niveaux et ampleur du partenariat

La politique de l'emploi et les mesures y afférentes sont mises en œuvre par l'AMS au niveau du *Land* (neuf bureaux) et du district (110 bureaux). Une représentation politique est instaurée au niveau du *Land* (autorités du *Land*) ainsi qu'au niveau municipal (plus de 2 300 municipalités). Dans les 99 districts (*Bezirken*) entre ces deux niveaux, il n'y a aucune représentation politique et seules des tâches administratives sont exécutées à ce niveau.

A quel niveau l'établissement et la promotion de partenariats pour l'emploi et pour une politique de développement économique peuvent-ils s'effectuer dans les meilleures conditions ? Celui du *Land*, d'un groupe de districts, du district ou de la municipalité ? Certains critères à prendre en considération pour déterminer le niveau approprié sont présentés ci-après, assortis du niveau correspondant (tableau 15).

Il ressort du tableau 15 qu'il n'y a pas de « formule unique ». On remarquera toutefois qu'un certain nombre de critères écartent d'office les municipalités. D'abord, parce que d'une manière générale les municipalités n'ont guère de poids en termes de marché du travail (si l'on considère les déplacements domicile-travail ou encore la « masse critique » de travailleurs/chômeurs auxquels des mesures pourraient s'adresser). Les charges fixes (par bénéficiaire) de gestion à ce niveau seraient en outre très élevées. Ensuite, les ressources et les connaissances spécialisées disponibles sont très restreintes. Sur le nombre total de municipalités (plus de 2 300), plus de 2 100 (soit 90 %) comptent moins de 5 000 habitants. Seules 24 (environ 1 %) ont plus de 50 000 habitants. Ensemble, elles n'emploient que 79 000 personnes, ce qui donne une moyenne légèrement

Tableau 15. **Pertinence géographique de critères choisis, Autriche**

Critères	Niveau(x) correspondant(s)
Représentation politique	<i>Land</i> ou municipalité
Participation des partenaires sociaux	<i>Land</i> ou district
Structure administrative	<i>Land</i> ou district
Identité	<i>Land</i> ou municipalité
Cohérence du marché du travail	Groupe de districts ou <i>Land</i>
Homogénéité économique	Groupe de districts, district, municipalité
Ressources budgétaires	<i>Land</i>
Couverture par un programme de l'UE	Groupes de districts
Développement économique	<i>Land</i> , groupes de districts ou district
Modalités existantes pour les pactes territoriaux pour l'emploi	<i>Land</i> ou groupe de districts

Source : M. Campbell.

supérieure à trois par municipalité. Le niveau du district est, lui aussi, vraisemblablement trop limité en termes de marché du travail, malgré le fait que l'AMS est organisé à ce niveau à des fins opérationnelles. L'homogénéité économique peut exister au niveau du district mais on la trouve aussi à des niveaux sous-régionaux supérieurs.

Il reste donc le niveau du *Land* et le niveau sous-régional, situé entre les *Länder* et les districts, et qui correspond à des groupes de districts. Comme nous le savons à présent, la plupart des dispositifs actuels concernant des partenariats se situent au niveau du *Land* (par exemple, Vorarlberg ou Carinthie). Ce niveau présente plusieurs avantages. On y trouve une forte représentation politique, une identité claire, des partenaires sociaux relativement bien organisés, des ressources et des connaissances spécialisées considérables, et une situation florissante sur le plan du développement économique (en termes tant d'ampleur que de niveau auquel il est formulé). Les points faibles éventuels sont une capacité limitée de mobiliser d'autres partenaires que les partenaires sociaux traditionnels et les autorités du *Land* ainsi que le peu d'intérêt en termes de marché du travail. En effet, cette entité géographique est trop vaste pour fournir un outil efficace d'identification des besoins (du marché du travail) au plan local alors qu'en même temps elle ne constitue pas un marché du travail local ni sous l'angle des individus ni dans l'optique des employeurs.

Le niveau des groupes de districts offre plusieurs avantages, et surtout celui de pouvoir être défini en termes de marché du travail et le fait que les programmes de l'UE sont souvent organisés selon des axes similaires. On constate que lorsque des systèmes sont mis en place à ce niveau, comme c'est le cas au Tyrol, ils fonctionnent bien. En outre, les partenaires sociaux peuvent être plus flexibles à ce niveau étant donné que ce n'est pas un niveau auquel ils opèrent en protégeant rigoureusement les intérêts de leurs membres. Toutefois, il n'existe pas de structure politique ou administrative ni de ressources à ce niveau ; le sentiment d'identité n'y est pas toujours très fort (hormis dans le cas du groupe de districts couvert par le pacte au Tyrol) et il peut arriver qu'un groupe de districts ne présente guère d'attrait pour des activités de développement économique, surtout pour des investissements étrangers. Quelque 35 groupes de districts en Autriche, dont chacun couvre au maximum six districts, ont été désignés par l'UE, principalement à des fins statistiques et de mise en œuvre de programmes.

Il faudrait poursuivre la réflexion sur le niveau le plus approprié auquel il conviendrait d'établir des partenariats. Les niveaux sous-régionaux semblent plus propices à l'élaboration d'une stratégie intégrée du développement et de promotion du marché du travail. Toutefois, un certain nombre de facteurs, comme la situation en termes de ressources et de moyens d'action et le choix entre assumer un rôle stratégique ou un rôle opérationnel, doivent aussi entrer en ligne de compte, comme on le verra plus bas.

Une gestion à tous les niveaux

Dans un État fédéral où les partenaires sociaux (le gouvernement et les organisations patronales et syndicales) sont bien organisés et assument des rôles bien définis, les relations verticales entre les différents niveaux géographiques mais à l'intérieur d'un même secteur ont toutes les chances d'être solides. Il n'empêche que les relations entre les secteurs, horizontalement en deçà du niveau fédéral, exigent parfois de faire l'objet d'une attention particulière à moins d'être traitées spécifiquement, comme dans la structure de l'AMS. En outre, quand différents ministères sont responsables de différents domaines d'action et que différents organismes au niveau du *Land* sont responsables de différents secteurs de l'action gouvernementale, une intervention spécifique pour favoriser les relations peut s'avérer nécessaire. C'est particulièrement le cas lorsque le niveau auquel le partenariat fonctionnerait dans les meilleures conditions accuse une certaine faiblesse en termes de ressources ou de moyens d'action ou lorsqu'il est tout simplement inexistant, comme c'est le cas, par exemple, au niveau sous-régional (districts et groupes de districts).

Si les organisations de gestion et de développement régional jouent un rôle critique à ce niveau, elles ne couvrent que des régions pouvant prétendre à bénéficier de certains programmes des Fonds structurels de l'UE (Objectifs 1, 2 et 5b). Ces relations peuvent néanmoins être encouragées moyennant un contexte approprié. Par exemple, les activités des Fonds structurels au Tyrol ont manifestement contribué à instaurer des rapports de qualité entre le niveau des « trois districts » du fonctionnement du pacte territorial pour l'emploi et le niveau du *Land* – dans une relation ascendante – et vers le niveau du district/de la municipalité – dans une relation descendante. Une difficulté subsiste en dehors des trois districts, étant donné qu'il n'y a pas de pactes territoriaux pour l'emploi ni d'autres partenariats ailleurs au Tyrol qui couvrent les cinq autres districts. Cependant, une coopération portant sur des projets spécifiques a été instaurée avec d'autres districts du *Land*, et il est possible que le pacte territorial pour l'emploi soit élargi à mesure que les avantages liés au fonctionnement en partenariat sont perçus et diffusés.

Il pourrait être souhaitable d'établir des mesures visant à encourager l'instauration de relations entre les partenaires si des partenariats étaient constitués au niveau sous-régional (groupe de districts).

Partenariats stratégiques et opérationnels

Le dilemme fondamental devant lequel on se trouve lorsqu'il y a lieu de déterminer le niveau auquel établir le partenariat et quelles dimensions choisir pour celui-ci est probablement le suivant : d'une part, l'évaluation des besoins, les connaissances locales, les réseaux et la ferme conviction d'appartenir à une

communauté et d'y jouer un rôle plaident en faveur d'un grand nombre de partenariats de taille modeste et, d'autre part, une stratégie, des ressources et le marché du travail/le développement économique vont dans le sens d'un plus petit nombre de partenariats comparativement plus vastes. En outre, on voit difficilement comment on pourrait faciliter la coordination entre le développement économique proprement dit et la politique d'emploi en agissant en deçà du niveau du *Land*, compte tenu de l'affectation actuelle des attributions, du fait que de nombreuses activités de développement économique doivent impérativement être menées à une grande échelle et du système actuel d'aménagement du territoire, qui prévoit que le plan d'aménagement du *Land* est du ressort des autorités du *Land*. Par ailleurs, au niveau du *Land*, l'AMS est chargé de « coordonner les travaux de l'AMS avec ceux du *Land* ».

Il se pourrait que le niveau optimal pour concevoir une approche stratégique du développement économique et de la politique de l'emploi soit celui du *Land* (bien qu'il soit peut-être plus difficile d'élaborer une approche intégrée à ce niveau), les programmes opérationnels (actions) étant gérés par un partenariat au niveau des groupes de districts. Des partenariats opérationnels pourraient être établis au niveau sous-régional, même si notre réflexion soulève aussi la question plus vaste de savoir si l'actuelle structure géographique et organisationnelle des pouvoirs publics à ces deux niveaux et celle de l'AMS convient aux besoins actuels en la matière.

Actuellement, le pacte territorial pour l'emploi dans le Vorarlberg (qui fonctionne au niveau du *Land*) a un caractère essentiellement fonctionnel ; sa démarche n'a pratiquement rien de stratégique et ne présente aucune caractéristique d'une approche intégrée et homogène de l'emploi et du développement économique pour le *Land*. En Carinthie, le pacte territorial pour l'emploi (ici aussi au niveau du *Land*) opère dans une large mesure à un niveau stratégique mais ses projets d'activités opérationnelles sont plus limités. Au Tyrol, le pacte territorial pour l'emploi semble avoir une approche stratégique et, comme il se situe au niveau sous-régional, il met lui-même en œuvre des projets au niveau local (c'est-à-dire municipal) ou au niveau du district.

On pourrait envisager de mettre en place, d'une part, des partenariats stratégiques au niveau du *Land* en vue de coordonner la politique de l'emploi et celle du développement économique, et d'autre part, des partenariats opérationnels au niveau sous-régional (groupe de districts) chargés de mettre en œuvre des choix politiques au travers de programmes et de projets. Des liens étroits devraient être tissés entre les deux : les premiers fourniraient le cadre politique nécessaire aux seconds, qui auraient une grande marge de manœuvre opérationnelle/budgétaire pour prendre des mesures répondant aux besoins locaux. Sinon, on pourrait concevoir un système plus flou dans lequel des liens de coopération

seraient noués entre des organes stratégiques au niveau du *Land* et des partenariats au niveau sous-régional.

Qualifications, emploi et développement économique

Dans leur grande majorité, les efforts déployés par les partenariats locaux visent à remédier à des handicaps au regard du marché du travail, à améliorer l'employabilité et à favoriser l'accès à l'emploi. Or, fort curieusement, même lorsque la politique du marché du travail est abordée de façon plus complète ou en relation plus étroite avec la politique de développement économique, il semble que l'éducation et la formation de personnel qualifié soient négligées (sauf dans le partenariat de Berndorf, qui y est consacré). Les principaux établissements d'enseignement et de formation ne sont généralement pas représentés dans les partenariats. Peu de projets semblent mettre l'accent sur l'adaptation des qualifications à l'évolution économique et aux progrès technologiques, sur les qualifications de base et les compétences transférables, sur les compétences en matière de technologies d'information et de communication et de création d'entreprise, ou encore sur le perfectionnement des cadres. Or, ce sont souvent des aspects fondamentaux de l'action gouvernementale dans les pays de l'OCDE, dans les programmes des Fonds structurels de l'UE et dans les Plans nationaux d'action des pays de l'UE. Par ailleurs, des études récentes ont clairement démontré l'importance cruciale de l'éducation, de la formation, des compétences et des qualifications pour la réussite d'un individu, d'une entreprise et d'une économie (OCDE, 1994, 1996*d* et 1998*d*). Il serait fort opportun que des écoles professionnelles spécialisées soient désormais associées à des partenariats et que les questions de qualification soient davantage mises en exergue. Cela cadrerait assurément aussi avec la mise en œuvre efficace du Plan national d'action pour l'emploi aux niveaux local, régional et du *Land*, étant donné que le Plan autrichien, comme ceux d'autres États membres de l'UE, met fortement l'accent sur l'amélioration des compétences et l'importance du niveau local.

Il serait par ailleurs judicieux de mettre plus explicitement en relation le développement économique, le marché du travail et les problèmes de qualifications au sein des partenariats locaux de manière à concevoir une approche plus intégrée. Cela supposerait une approche plus stratégique, la coordination explicite des actions en faveur du développement économique et du marché du travail et un recentrage sur l'employabilité et la capacité d'adaptation de la main-d'œuvre (travailleurs et chômeurs).

Le rôle des municipalités

Les municipalités ont un rôle statutaire important à jouer dans la planification de l'aménagement du territoire. Ce sont les seules autorités territoriales démocratiques

en deçà du niveau du *Land*. Elles engendrent aussi un sentiment puissant d'identité et d'appartenance à une communauté et sont la « voix » de la population et des entreprises, surtout peut-être dans les régions rurales. Aussi est-il important de veiller à ce qu'elles participent à la constitution et à la promotion des partenariats ou tout au moins qu'elles s'engagent dans ce sens. A l'heure actuelle, la situation est disparate. Il sera par ailleurs important, dans le cadre du développement des partenariats, d'inciter les municipalités à faire preuve d'une plus grande ouverture d'esprit en considérant plus largement tous les avantages du partenariat.

A l'heure actuelle, il arrive que certaines municipalités considèrent la promotion de l'emploi et la lutte contre le chômage comme leur « chasse gardée » dans leur propre région, ce qui les empêche parfois d'adopter une perspective plus large. Ce sentiment les pousse aussi peut-être à considérer qu'elles doivent « toutes » absolument être représentées au sein des organismes de partenariat au niveau du district ou au niveau régional. Cela est lié, du moins en partie, aux avantages financiers spécifiques qui en découlent directement au niveau municipal. D'abord parce que le produit des impôts locaux dépend en partie du nombre de personnes employées dans la région (bien que les recettes que procurent ces impôts correspondent à 0.3 pour cent de la masse salariale). Ensuite parce que les municipalités tiennent absolument à éviter le chômage de longue durée parce que ce sont elles, conjointement avec les autorités des *Länder*, qui doivent financer l'assistance sociale « du troisième niveau » versée aux chômeurs arrivés en fin de droits. Il serait peut-être utile que les mesures d'incitation financière prises au niveau municipal cadrent mieux avec les modalités d'organisation des partenariats, de manière à ce que les priorités et les responsabilités des partenariats répondent aux besoins locaux.

Soutenir les partenariats

Si l'on veut encourager, développer et soutenir les partenariats, il est souhaitable de prendre une série de mesures afin de leur garantir efficacité et rentabilité. La plupart d'entre eux sont financés soit au travers de l'UE soit au travers du gouvernement fédéral, à court terme, et sont comparables à de nombreux égards à des actions pilotes². Diverses actions pourraient être envisagées pour contribuer à les soutenir.

Le gouvernement pourrait décider que les partenariats constituent un volet officiel, à l'échelle du pays, d'un système territorial de promotion du marché du travail et du développement économique et prévoir un canevas en termes de stratégie, d'objectifs, d'examen des résultats et d'évaluation. Une batterie de mesures visant à mettre en place et à renforcer les capacités institutionnelles viendraient renforcer les moyens dont disposent les partenaires et les partenariats,

comme le développement d'un réseau de partenariats afin d'échanger du savoir-faire et la création d'un secrétariat permanent chargé d'orienter et de superviser leur évolution. En outre, les organisations de développement régional pourraient être directement associées aux partenariats ; on pourrait par ailleurs encourager les sociétés de conseil à transférer leur savoir-faire aux partenariats. Ceux-ci pourraient également favoriser la participation d'autres groupes en dehors des partenaires sociaux traditionnels, notamment des ONG.

Le développement des partenariats locaux pour l'emploi recueille une large adhésion en Autriche et s'appuie sur une forte dynamique. L'expérience récente et les enseignements à tirer des diverses réalités opérationnelles des différents partenariats sont autant d'atouts pour l'avenir.

Notes

1. Dans ce document, il est également fait référence à la coopération étroite entre le ministère et le Programme LEED de l'OCDE, qui fournit des informations et des conseils sur le développement économique et la création d'emplois au niveau local. Des fonctionnaires du ministère ont confirmé que cette coopération avait joué un rôle important dans l'élaboration d'une politique nationale en matière de pactes territoriaux.
2. Dans sa programmation des fonds structurels de l'UE pour la période 2000-2006, l'Autriche veille actuellement à intégrer les pactes territoriaux pour l'emploi.

Annexe
Objectifs de l'AMS pour 1999

Objectif poursuivi dans tous les domaines	Axes stratégiques prioritaires	Objectifs	Indicateurs
Égalité des chances	Prévenir l'exclusion du marché du travail ²	– Prévenir le chômage de longue durée ²	– Entrées dans le chômage de longue durée (> 1 an) ²
		– Intégrer les chômeurs de longue durée sur le marché du travail ²	– Sorties du chômage de longue durée (<1 an) vers un emploi (en termes absolus) ²
	Promouvoir l'évolution structurelle du marché du travail ¹	– Stabiliser au niveau de 1997 la réadaptation professionnelle des personnes handicapées officiellement inscrites au chômage ²	– Nombre moyen annuel de personnes participant à des programmes de réadaptation professionnelle ²
		– Améliorer les possibilités d'accès des femmes au marché du travail en renforçant leurs qualifications ¹	– Passage des femmes de la formation à l'emploi ¹ – Dont : au sortir de mesures de formation durant plus de trois mois ¹
	Optimiser l'adéquation des offres et des demandes d'emploi ²	– Maintenir la « part de marché » de l'AMS sur le marché du travail ²	– Nombre absolu d'offres d'emploi officielles ²
Optimiser la fourniture de services administratifs ²	– Mieux valoriser les possibilités d'emploi dans le secteur domestique ¹	– Placements réussis dans l'industrie du tourisme à l'échelle nationale (PST et ADG) ¹	
Prévenir le chômage des jeunes ¹	Optimiser la fourniture de services administratifs ²	– Approuver rapidement les prestations financières ²	– Encours des demandes traitées mais encore impayées le 20 du mois suivant ²
		– Intégrer les jeunes et les demandeurs de formation officiels respectivement sur le marché du travail et dans le circuit de la formation professionnelle ¹	– Entrées de jeunes de moins de 25 ans dans le chômage de longue durée (> 6 mois) y compris des jeunes en demande de formation à partir du 6 ^e mois de disponibilité ¹

1. Objectifs annuels de l'AMS.
2. Objectifs extraits du Plan national d'action.
Source : Commission européenne (1999b).

Élargir le dialogue social : l'expérience de la région flamande de Belgique

par Sarah Craig,
Centre for Social and Educational Research,
Dublin Institute of Technology, Irlande

Vue d'ensemble du contexte flamand

La Flandre est l'une des régions constituant l'État fédéral belge. La nature de la structure de l'État belge est établie par l'article premier de la Constitution qui stipule que « *La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions* ». En 1988, le pays a opté pour un système de fédéralisme double, qui impose des limites à l'intervention du gouvernement fédéral dans les affaires des communautés ou des régions.

En Flandre, la communauté néerlandophone et la région flamande sont gouvernées par un Parlement et un exécutif élus. L'État fédéral conserve le pouvoir en matière de défense, de justice et de sécurité sociale. Les régions supervisent les provinces et les municipalités locales ainsi que les domaines tels que l'environnement, le logement, l'emploi, l'économie, l'agriculture et l'énergie.

Dans l'ensemble du pays, la période allant de 1945 aux années 70 a été marquée par la croissance économique, des politiques redistributives et la concertation institutionnelle, ce qui a ouvert la porte dans les années 80 et 90 à l'augmentation du chômage, la baisse des recettes de l'État et des politiques d'austérité. Une croissance économique extrêmement soutenue et une période de redressement ont toutefois amélioré la situation de l'économie belge au milieu des années 90. Parmi les régions du pays, la Flandre se classe au deuxième rang pour le PIB par habitant, après la région de Bruxelles-Capitale.

Caractéristiques du marché du travail flamand

Le tableau 16 ci-dessous donne des indications sur la population flamande, ainsi que sur le taux de participation au marché du travail, le taux d'emploi et le

Tableau 16. **Main-d'œuvre, emploi et chômage en Flandre, 1999**

	Population en âge de travailler (15-64 ans) (en milliers)	Taux de participation au marché de l'emploi (%)	Taux d'emploi (%)	Taux de chômage (%)
Hommes	1 993	74.6	71.3	4.4
Femmes	1 940	57.5	53.6	6.7
Total	3 933	66.2	62.6	5.4

Source : Administration nationale, Enquête d'Eurostat sur les forces de travail, WAV (2000).

chômage dans la région. En 1999, la population totale de la Flandre dépassait très légèrement les 5.9 millions d'habitants. Le taux de chômage est faible, à 5.5 pour cent et le taux d'emploi, de 58.9 pour cent est au 4^e rang des plus faibles de l'UE. La proportion de la population âgée de 15 à 64 ans disponible pour un emploi est de 63.5 pour cent, soit un peu moins que la moyenne européenne (67 %).

Le marché de l'emploi en Flandre présente un certain nombre de caractéristiques. En premier lieu, certains segments de la population sont très touchés par le chômage. Le taux de chômage chez les jeunes est d'environ 20 pour cent, comparé à 11.5 pour cent pour les femmes et 5 pour cent pour les hommes. La population immigrée connaît elle aussi des taux de chômage relativement élevés.

Deuxièmement, la population est vieillissante. En Flandre, le groupe des 50-64 ans compte un million de personnes, contre seulement 728 000 pour les 15-24 ans. Ce faible niveau de main-d'œuvre disponible dans la population devient de plus en plus problématique. Toute une gamme d'emplois est offerte mais peu de demandeurs sont là pour les occuper. Dans l'ensemble de la Belgique, le taux d'emploi des hommes âgés de 55 à 64 ans est tombé de 48 pour cent en 1983 à 34 pour cent en 1995, ce qui place la Belgique, avec la Finlande, au dernier rang des pays de l'OCDE (OCDE, 1997). Dans les années 90, les autorités ont essayé de relever graduellement l'âge de départ à la retraite anticipée.

Le marché du travail flamand se caractérise aussi par de fortes disparités dans la situation de l'emploi. Dans des régions comme celles de Courtrai (*Kortrijk*) et de Vilvoorde, le taux de chômage est d'environ 6 pour cent, alors qu'il dépasse les 10 pour cent dans des zones telles que le Limbourg. Depuis 1995, on a observé une baisse de plus en plus prononcée du nombre officiel de chômeurs inscrits en Flandre, soit 3.5 pour cent de 1995 à 1996, 7 pour cent de 1996 à 1997 et environ 11 pour cent de 1997 à 1998. Cela signifie qu'en 1998, on comptait en moyenne 26 000 demandeurs d'emploi de moins que l'année précédente (WAV, 2000).

Au cours des dernières années, la demande de main-d'œuvre a indéniablement augmenté. Cela ressort du nombre de postes vacants notifiés au service public de l'emploi (*Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*, VDAB, ou Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle) qui n'a cessé de croître d'année en année.

En 1998, le VDAB a enregistré près de 140 000 postes vacants, soit une augmentation d'environ 50 pour cent depuis 1994. De plus, la main-d'œuvre flamande répond aussi à la demande dans d'autres régions de Belgique, en particulier dans la région de Bruxelles. La comparaison entre le nombre de travailleurs et le nombre d'emplois traduit en partie cette situation. En 1998, environ 2.36 millions de personnes travaillaient dans la région flamande, alors que le nombre d'emplois était estimé à 2.4 millions (WAV, 2000).

L'élaboration des politiques en Flandre

Dans la région flamande, on distingue quatre niveaux de gouvernement élu :

- Le gouvernement fédéral belge est responsable de la politique monétaire, de la politique fiscale, du commerce, de la législation concernant les entreprises, de la défense, de la justice, de la sécurité sociale, de la sécurité intérieure et des affaires étrangères.
- Le Parlement de Flandre, élu tous les 5 ans, détient le pouvoir législatif dans la région. Il nomme aussi les ministres du gouvernement flamand, dirigés par le Ministre-président ; ce gouvernement supervise les affaires relatives à la région et à la communauté. Les pouvoirs régionaux couvrent le territoire et son administration : l'économie, les infrastructures, l'agriculture, l'environnement et l'emploi. Les domaines relevant de la communauté sont ceux qui concernent en premier lieu les habitants de la région flamande et la population néerlandophone de la région de Bruxelles : l'éducation, l'aide sociale, la santé publique et la culture.
- Les 308 municipalités, réparties sur cinq provinces, sont impliquées à des niveaux divers dans les affaires aussi bien flamandes que nationales, par le biais principalement de la fourniture de services. Les élections municipales et provinciales se tiennent tous les six ans.

Les responsabilités en matière de marché et de politique de l'emploi en Flandre sont réparties de la manière suivante :

- niveau fédéral (Parlement et gouvernement, en collaboration avec les partenaires sociaux) : assurance-chômage, normes et conditions de travail ;
- niveau régional (Parlement et gouvernement flamand, en collaboration avec les partenaires sociaux) : politique active sur le marché de l'emploi, formation et accompagnement, enseignement, développement économique ;

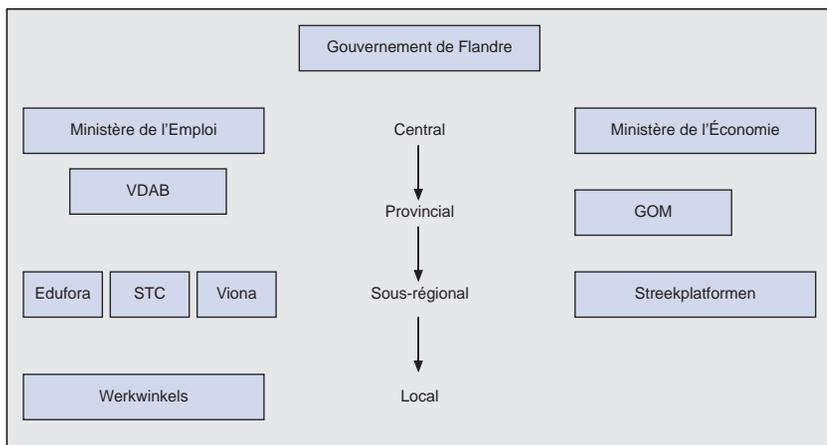
- niveaux provincial et municipal (conseils élus et conseils exécutifs aux deux niveaux) : pas de compétence exclusive mais une implication dans les affaires sociales et économiques.

Le ministère flamand de l'Emploi (qui fait partie du ministère de la Communauté flamande, EWVL) est responsable au niveau régional de l'emploi et de la formation. Il comporte quatre divisions : emploi, migrations, affaires européennes et inspection et trois unités impliquant les partenaires sociaux : l'Edufora (formation), le VIONA (recherche) et les STC (comités sous-régionaux pour l'emploi, étudiés dans ce chapitre).

Pour l'essentiel, le ministre de l'Emploi fixe des objectifs de politique qui sont poursuivis par le ministère de l'Emploi, par l'intermédiaire du VDAB, des STC, chargés de coordonner les actions sur le marché de l'emploi au niveau sous-régional et des *Werkwinkels*, des agences à guichet unique pour les services fournis par le VDAB et les autorités locales au niveau local (voir figure 11).

Le VDAB joue un rôle central dans la mise en adéquation de l'offre et de la demande de travail et dans la mise à disposition de formations pour que ceux qui proposent leur travail aient les qualifications recherchées pour les emplois existants. La Flandre compte 14 bureaux sous-régionaux du VDAB et un certain nombre d'agences locales. Conformément à la décision d'ouvrir le placement au secteur privé, l'Accord de coalition gouvernemental (1999-2004) a attribué au VDAB un rôle différent pour l'avenir ; il ne fera plus office de pourvoyeur central

Figure 11. Organismes flamands chargés du développement économique et de l'emploi



de services en matière de placement, mais devra coordonner les services fournis. Pour essayer d'atteindre son objectif (assurer l'efficacité du marché de l'emploi) le VDAB est encouragé à coopérer avec le secteur privé et à soutenir ses initiatives. Les services fournis par le VDAB doivent compléter ceux des autres partenaires afin de répondre aux besoins de tous les segments du marché de l'emploi, en particulier les défavorisés.

Le ministre de l'Économie est responsable de la politique en matière de développement économique. Il est aussi responsable du travail des agences régionales de développement, les GOM (*Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij*), une dans chacune des cinq provinces, et, au niveau sous-régional, des *Streekplatformen* (partenariats impliqués dans le développement local et étudiés dans ce chapitre).

En plus des organismes dépendant du gouvernement flamand, un certain nombre de structures opèrent au niveau local. Les municipalités disposent de bureaux de pointage pour que les bénéficiaires d'allocations-chômage fassent tamponner leurs cartes. Par l'intermédiaire des bureaux de l'OCMW (*Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn*, centre public d'aide sociale), elles gèrent aussi l'aide sociale (*Minimex*) pour le compte du gouvernement fédéral. A la demande de ce dernier, les municipalités établissent des agences locales pour l'emploi dans le cadre de l'économie sociale (*Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap*, PWA), chargées de fournir aux chômeurs de longue durée bénéficiant de l'aide sociale la possibilité d'acquérir une expérience professionnelle par le biais des initiatives mises en place par l'économie sociale.

D'autres initiatives locales ont mis l'accent sur l'aspect intégration sociale de la politique en matière de marché de l'emploi. A Gand par exemple, le LWB (*Lokaal Werkgelegenheidsbureau*, Bureau local pour l'emploi) met en œuvre, par l'intermédiaire de la municipalité, des programmes stratégiques visant à réintégrer les chômeurs de longue durée et à augmenter la participation au marché de l'emploi. Le LWB propose des services spécifiques, tels que des formations, des expériences professionnelles et des conseils pour l'emploi.

L'UE joue un rôle important dans le développement de l'économie et de l'emploi en Flandre. Grâce notamment au Fonds social européen (FSE), elle contribue à des actions de formation et de réintégration des chômeurs. La participation de l'UE a souligné la nécessaire prise en compte des disparités régionales dans la politique de développement (VEV, 1999) ; cette approche est maintenant adoptée par la plupart des directives du gouvernement flamand en matière d'emploi.

Le rôle des partenaires sociaux

La Flandre est traditionnellement une terre de dialogue social. En Belgique, un système sophistiqué de coopération entre partenaires sociaux a été mis en

place. Par exemple, la formation professionnelle, considérée comme un élément important de la politique de l'emploi, fait l'objet de conventions collectives nationales portant sur des périodes de deux ans. Alors que les négociations collectives nationales s'effectuent au niveau fédéral, la politique de la formation et de l'emploi a été déléguée au pouvoir régional. En Flandre, le VDAB est cogéré par les partenaires sociaux et le gouvernement.

Dans chaque secteur, des comités conjoints ont été institués pour mener à bien les négociations collectives. Ils couvrent en principe l'ensemble d'un secteur. Mais dans les grandes industries telles que l'alimentaire, la métallurgie et la chimie, des comités conjoints sous-sectoriels peuvent exister. La Flandre dispose de syndicats puissants, grâce à un grand nombre d'adhérents, un statut juridique favorable, des ressources financières et des liens étroits avec les partis politiques.

Le Conseil économique et social flamand (*Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen*, SERV) est l'organisme consultatif pour les partenaires sociaux flamands. En Flandre, la concertation avec les partenaires sociaux n'est pas la même qu'au niveau fédéral. En Belgique, les accords salariaux et les conventions collectives d'une part, la macro-économie et la compétitivité d'autre part sont confiés à deux organismes distincts, mais en Flandre, le SERV est responsable de ces deux domaines. Le SERV sert aussi de secrétariat au VESOC (*Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité*, le Comité consultatif économique et social flamand) qui est un forum de rencontre entre les partenaires sociaux et le gouvernement flamand. Le rôle de ce comité ne se limite pas à la concertation : le SERV participe aussi à l'élaboration de la politique.

Les mesures nécessaires pour accroître l'emploi en Flandre dans le contexte de l'Accord-cadre conclu entre les partenaires sociaux flamands pour l'emploi (1998-2000) reposaient sur une vision globale partagée par les organisations patronales et les syndicats flamands et centrée sur la nécessité de promouvoir un emploi durable. C'était la première fois que les partenaires sociaux flamands arrivaient entre eux à un tel accord, sans l'intervention du gouvernement (VEV, 1999).

Les partenaires sociaux se sont vus attribuer un rôle dans les affaires touchant au développement local et sous-régional. Par exemple, l'une des attributions du SERV est de promouvoir le développement régional des zones sous-développées du point de vue économique et social en Flandre. Ils sont représentés, sur une base tripartite, dans les structures sous-régionales telles que les *Streekplatformen* et les STC, étudiées dans le présent rapport et jouent un rôle important dans les pactes territoriaux pour l'emploi et les initiatives locales visant à la création d'emplois. Ils participent aussi au travail des organismes qui coordonnent les activités de formation et d'enseignement (EDUFORA) et analysent le marché du travail (VIONA).

Toile de fond du développement des partenariats locaux

Un nouveau gouvernement de coalition est entré en fonction en juin 1999. Sa composition s'éloigne de la prédominance précédente du Parti des démocrates-chrétiens pour représenter une coalition beaucoup plus large, englobant par exemple le Parti écologiste et les Partis socio-démocrate, libéral et nationaliste flamand. L'Accord de coalition mentionné ci-dessus établit le programme de travail du gouvernement pour cinq ans. Parmi ses priorités, il a souligné l'importance de la fourniture intégrée de services et d'une approche tournée vers le client (Gouvernement flamand, 1999). A cet égard, l'Accord identifie la mise en place de l'agence à guichet unique comme point de contact intégré où les individus peuvent, dans chaque commune, avoir accès aux services.

L'Accord de coalition s'engage aussi en faveur du principe de subsidiarité et de légitimité démocratique. Cela signifie que les décisions en matière de politique doivent être prises, le plus possible, à un niveau fonctionnel et en contact avec la population locale. Comme l'avaient fait les gouvernements précédents, l'Accord a reconnu que les municipalités avaient en l'occurrence un rôle central à jouer. Il insiste aussi sur la nécessité d'une concertation avec une large gamme de partenaires et d'un dialogue entre le gouvernement et la communauté locale.

Cette politique de légitimité démocratique et de développement sous-régional a étayé le développement en Flandre d'organisations de partenariat local. L'Accord stipule que : « *Pour les trois niveaux de gouvernement directement élus (Flandre, provinces, administrations locales), il faut établir une certaine clarté (...). Dans le cadre d'une approche ciblée géographiquement, un espace devra être réservé aux préoccupations et besoins locaux et sous-régionaux* » (gouvernement de la Flandre, 1999).

Sur la base de l'Accord de coalition, chaque ministère a établi son propre programme, qui fixe des objectifs-clés. En matière de marché de l'emploi, les objectifs sont centrés sur l'augmentation du taux de participation à l'emploi dans la région, qui doit passer de 63.5 pour cent à 65 pour cent. Cela implique un accroissement de 30 000 emplois sur cinq ans. Une attention particulière est accordée au caractère durable des emplois, à leur intérêt social, à l'autonomie individuelle et à la division du travail.

Pour atteindre ces objectifs, le ministère de l'Emploi agira en faveur du développement de l'économie sociale, de la gouvernance des entreprises, de l'égalité des chances, de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie ainsi que de l'établissement d'agences à guichet unique fournissant des services de base intégrés. Cette idée d'intégration des services est encouragée par le fait que les programmes de financement de l'Union européenne (l'Objectif 3 du FSE) réclament un engagement accru des gouvernements locaux et une plus grande prise de responsabilité au niveau sous-régional.

La poursuite de ces objectifs cherche à promouvoir davantage la décentralisation au profit du niveau sous-régional et le développement des partenariats locaux, même si la Flandre bénéficie déjà d'une longue tradition de dialogue social et de partenariat.

Les groupes à hauts risques sur lesquels, aux termes de l'Accord, la politique doit se concentrer sont les femmes, les jeunes et les immigrés. La création d'emplois est plus difficile pour ces groupes que dans le cadre du développement économique ordinaire. Au niveau central, on a reconnu que des mesures ciblées sont nécessaires pour atteindre ces objectifs. Le gouvernement estime que ces mesures ne pourront réussir que si les initiatives mises en place reposent sur la collaboration et la coopération, notamment entre les principales agences chargées du marché de l'emploi. L'accent a aussi été mis sur le travail avec les entreprises, pour les encourager à embaucher des chômeurs de longue durée. En la matière, un rôle particulier a été attribué aux STC.

À côté du programme politique proprement dit, le gouvernement flamand a reconnu depuis quelques années la nécessité d'une plus grande coordination des différentes politiques influant directement ou indirectement sur le marché de l'emploi. L'accroissement du nombre des organismes intervenant dans l'application des politiques a eu pour conséquence l'intensification des efforts visant à éviter les doubles emplois et les chevauchements, la fragmentation des fonds gouvernementaux et le manque de couverture de certaines zones (WAV, 2000). Ces efforts ont permis d'insister sur les initiatives de développement sous-régional et local qui visent à « rapprocher les politiques du client » (les chômeurs comme les employeurs). À cet égard, les agences à guichet unique mettent en symbiose les services offerts par le VDAB et ceux offerts par les autorités locales et créent un service plus intégré. Pour mieux intégrer entre eux les organismes sous-régionaux tels que les STC et les *Sreekplatformen*, on a par exemple mis en place des « maisons du district » (*Streekhuizen*) afin de regrouper le personnel de ces organismes sous un même toit à l'intérieur de la région qu'ils desservent.

En Flandre, un certain nombre de caractéristiques ont favorisé le développement des partenariats locaux, à savoir :

- le fait que la longue tradition de dialogue social mentionnée ci-dessus et le rôle central joué par les partenaires sociaux dans la prise de décision soit désormais encouragés aux niveaux sous-régional et local ;
- la reconnaissance spécifique de la part du gouvernement de l'importance pour ses objectifs en matière d'emploi d'être atteints grâce au développement sous-régional et local. La place accordée à la régionalisation sous-tend en grande partie l'éligibilité aux financements de l'UE. Jusqu'à présent, de bons résultats ont été obtenus dans le cadre d'une politique économique

et sociale intégrée au niveau régional (notamment dans les zones répondant à l'Objectif 2, comme Turnhout et le Limbourg) ;

- le service public de l'emploi décentralisé qui fonctionne à travers toute la région flamande. Le VDAB dispose en Flandre de bureaux locaux et sous-régionaux. Sa présence à l'échelon local lui a permis de participer à plusieurs initiatives de partenariat local actuellement en cours.

L'impact de ces facteurs, entre autres, sur le développement des partenariats fait l'objet d'une étude plus approfondie dans la section suivante.

Évolution sous-régionale et partenariats locaux en Flandre

La politique économique suivie en Flandre vise principalement à améliorer la croissance économique, la formation de revenus et l'augmentation de l'emploi. Les tendances récemment observées témoignent du passage :

- d'une politique de reconversion industrielle à une politique destinée à créer les conditions d'une croissance économique forte ;
- de la priorité donnée aux zones défavorisées ou peu développées à celle donnée plus largement à toutes les zones ;
- d'une direction centralisée à une approche consultative partant de la base.

Dans le cadre de cette approche régionale, un certain nombre d'évolutions sous-régionales ont vu le jour.

Origines des organisations de partenariat local

Dans le contexte des nouvelles orientations de politique identifiées ci-dessus, un certain nombre d'initiatives de partenariat local ont été mises en place. Elles sont présentées ci-dessous.

Les Streekplatformen (plates-formes de district)

En 1994, des *Streekplatformen* (ou plates-formes de district) ont été créées à l'échelon sous-régional pour agir sur le développement économique de leur région. Elles avaient pour tâches principales :

- d'entreprendre l'analyse des forces et des faiblesses, des opportunités et des menaces (SWOT) ;
- de concevoir une « vision » et un plan pour leur zone ;
- d'identifier et d'entreprendre un certain nombre de projets exerçant un effet de levier.

Le rôle et la fonction assignés aux plates-formes n'étaient pas d'assurer des services mais d'identifier les priorités-clés sur lesquelles serait fondé le travail

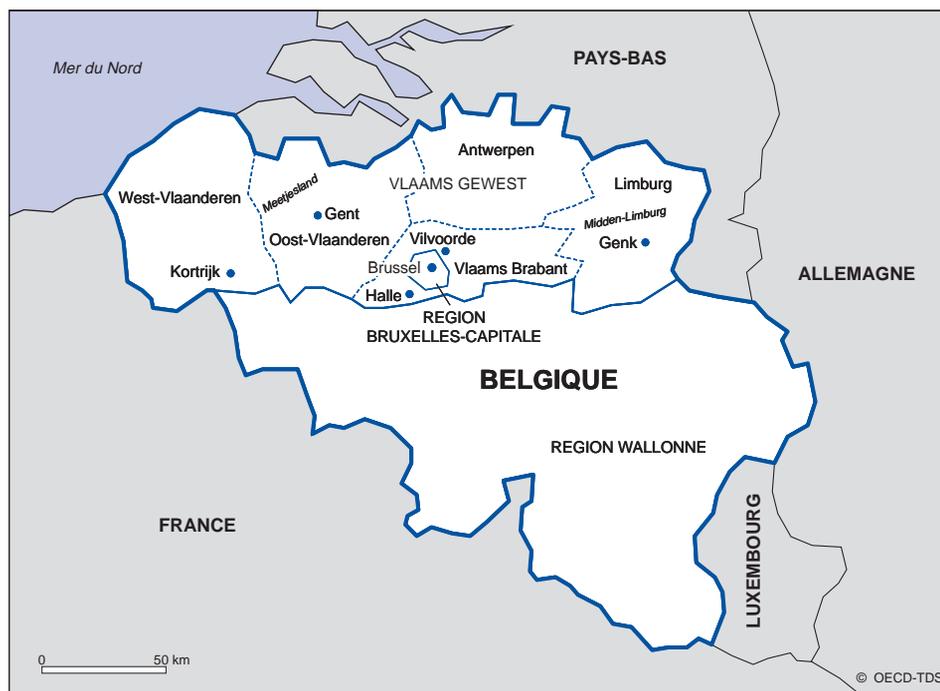
des organismes de services. En conséquence, les fonds nécessaires aux activités et aux programmes ne leur ont pas été directement alloués.

Aujourd'hui, les compétences des plates-formes de district couvrent une large gamme de politiques et de domaines gouvernementaux centrés sur une zone géographique particulière : l'aménagement du territoire, les infrastructures, l'enseignement, l'environnement et le tourisme. Le travail des plates-formes concerne en priorité le développement économique des régions qu'elles desservent. Toutefois, elles ont également des compétences en matière de développement social et d'environnement. Les plates-formes agissent aussi sur la politique du marché de l'emploi en développant l'esprit d'entreprise et la compétitivité et en adoptant une approche intégrée vis-à-vis du développement de l'emploi grâce à une action touchant à la fois l'offre et la demande de travail.

Les plates-formes fonctionnent comme des laboratoires de réflexion destinés à établir une stratégie pour leur zone de compétence. Elles rassemblent les « forces vives » d'une région qui, à leur tour, peuvent exercer une influence sur les organismes avec lesquels elles travaillent pour promouvoir le changement. Pour être membre de la plate-forme, il faut faire la preuve de la valeur ajoutée qu'on apporte à la région et à la plate-forme elle-même. Les membres de la plate-forme doivent arriver à un consensus – seuls les projets proposés par l'ensemble des membres sont pris en compte par l'administration flamande. L'approche consensuelle vise à établir une coopération et un programme commun à l'intérieur de la sous-région. Dans certaines zones, la plate-forme a principalement été mise en place en réponse à un besoin local particulier. Par exemple, la plate-forme Midden-Limburg a été établie pour trouver les moyens « *d'échapper à la spirale descendante créée par la fermeture des mines* » (LEDA, 1998b).

Sont membres des plates-formes les principaux organismes chargés du développement économique (les GOM, les partenaires sociaux, les chambres de commerce, le ministère de l'Économie). Les municipalités qui constituent la zone de compétence des plates-formes sont aussi représentées. La participation aux plates-formes s'effectue sur la base du volontariat. Les liens unissant les partenaires représentés dans les plates-formes sont parfois définis de façon plus lâche que pour d'autres partenariats davantage formalisés mis en place dans le contexte européen.

Les instigateurs des plates-formes varient. Dans certains cas (comme à Gand), c'est la chambre de commerce locale qui a pris l'initiative ; dans d'autres, la municipalité locale était le partenaire-clé. Les frais de fonctionnement des plates-formes de district sont couverts à 49 pour cent par le gouvernement flamand, à concurrence de deux millions BEF¹ par an. On estime qu'à l'avenir, ce financement sera accordé sur une période de trois ans. La zone de compétence de chaque plate-forme a été, aussi, dans une large mesure, déterminée par les partenaires

Figure 12. Carte de la Belgique : la région flamande (*Vlaams Gewest*)

eux-mêmes au lieu d'être prescrite par le gouvernement flamand. Le seul rôle de l'administration flamande est de déterminer si le territoire atteint la « masse critique ». Actuellement, on dénombre 17 plates-formes opérant en Flandre ; en moyenne, le territoire d'une plate-forme est plus petit que celui d'un STC.

Les comités sous-régionaux pour l'emploi (STC)

Des structures sous-régionales de partenariat qui occupent une position importante en Flandre sont les comités sous-régionaux pour l'emploi (*Subregionaal Tewerkstellingscomité*, STC) créés au début des années 70 pour servir de comités consultatifs au service public de l'emploi (VDAB).

Les STC sont des organismes tripartites sans but lucratif, chargés d'analyser le marché régional de l'emploi, d'identifier les principaux problèmes et priorités et d'agir sur eux ainsi que de conseiller le VDAB sur les politiques à mettre en

œuvre. Les STC ont aussi une fonction de coordination au niveau sous-régional et on attend d'eux qu'ils aident à identifier les actions en faveur de l'emploi dans les zones qu'ils couvrent.

Depuis de nombreuses années, les STC ont eu peu d'influence sur l'offre de travail au niveau sous-régional, en particulier sur la réintégration des chômeurs de longue durée. Mais dans le cadre de leurs nouvelles fonctions, ils agiront aussi sur la demande et serviront d'interface entre les deux.

Sur la base d'un accord intervenu en 1997 entre le gouvernement flamand et les partenaires sociaux, il a été convenu de revoir les fonctions des STC. En 1998, le gouvernement s'est livré à un examen de la politique sous-régionale de l'emploi et il a été décidé de renforcer le rôle des STC et d'élargir la gamme de ses attributions. Les nouvelles fonctions des STC devraient leur permettre de répondre aux demandes spécifiques du marché de l'emploi local et sous-régional. Alors que, traditionnellement, les programmes des STC n'ont tenu compte que des chômeurs inscrits, ils doivent maintenant englober les groupes à hauts risques identifiés par le gouvernement (jeunes, femmes, bénéficiaires de l'aide sociale, immigrés), que leurs membres soient ou non des chômeurs inscrits. Les activités des STC doivent mettre fortement l'accent sur la réintégration sur le marché de l'emploi des membres de ces groupes et sur la concertation entre employeurs et employés à propos des problèmes de ce marché.

La structure des STC a également été renforcée. Depuis 1998, le nombre des STC est passé de 18 à 13² et des agents ont été recrutés par l'intermédiaire du ministère de l'Emploi pour venir s'ajouter à l'aide déjà fournie par le VDAB. L'effectif atteint 54 personnes (en février 2000) au niveau sous-régional³. Le gouvernement flamand a fourni 80 millions BEF pour couvrir les frais de personnel.

Pour l'essentiel, le travail fondamental des STC est la mise au point d'un programme pour les zones qu'ils couvrent, y compris un plan d'action régional pour les immigrés, les femmes, les jeunes et les autres groupes à risques. Par exemple, pour ce qui est de l'emploi des immigrés, les partenaires sociaux et le gouvernement flamand ont convenu d'augmenter à tous les niveaux la proportion d'immigrés employés. Pour 1998-1999, l'objectif était d'entreprendre des actions positives dans 75 métiers. Les STC sont chargés d'établir des programmes d'action régionaux pour que cet objectif soit atteint sur une base annuelle. De 2000 à 2006, les STC joueront un rôle important dans la réalisation de projets destinés à accroître l'employabilité, dans le cadre de programmes européens. La mise en œuvre de ces priorités sera décentralisée, les STC indiquant, sur la base de leur analyse du marché de l'emploi régional, les groupes-cibles sur lesquels l'accent doit être mis.

Les autres partenariats locaux

A côté des partenariats formalisés identifiés ci-dessus, d'autres initiatives ont été mises en place au niveau local de façon plus informelle, le plus souvent à l'échelle des municipalités. Il s'agit notamment des pactes territoriaux pour l'emploi (PTE) qui tirent leur origine du Pacte de confiance de l'UE (1995) et de partenariats établis à Genk et à Gand. Les PTE sont centrés sur le chômage et l'exclusion. Leur priorité est d'impliquer tous les partenaires concernés dans une zone donnée et de mettre au point une stratégie cohérente de créations d'emplois dans cette zone. Deux PTE existent en Flandre.

Netwerk Genk, la structure de partenariat local de Genk a été créée à la suite du grave déclin industriel qui a suivi la fermeture des mines dans cette région. Un Fonds social d'impulsion (FSI, voir ci-dessous) a été utilisé pour renforcer le marché de l'emploi et réintégrer les groupes à risques. *Netwerk Genk* a été mis en place en 1998 et représente un partenariat entre la collectivité locale, le VDAB et des organismes privés de formation. Aujourd'hui, le partenariat est un instrument permettant de coordonner les services de formation dans un contexte de manque de compétences et de baisse des subventions. Cette coordination revêt une importance particulière en raison de l'existence d'une directive de l'UE qui stipule qu'à partir de 1997, les prestataires de formations doivent s'organiser en consortiums. Cet objectif a pu principalement être atteint grâce à des fonds du FSE et est conçu comme un pas vers une approche plus cohérente du processus de partenariat local dans le domaine de l'emploi.

Le partenariat local institué à Gand – *Gent Stad in Werking* (GSIW) – est différent de *Netwerk Genk* et des PTE. Le GSIW a été créé pour faire face à la nécessité de mobiliser les organismes responsables de la politique de l'emploi dans la ville. Comme à Genk, la municipalité locale joue un rôle essentiel de rassembleur des différents partenaires.

La politique flamande en matière de marché de l'emploi est centrée sur une meilleure coordination au niveau sous-régional et sur la mise en place de mesures qui favorisent l'application de la politique globale du gouvernement exposée ci-dessus. Parmi ces mesures, il faut noter l'encouragement des autorités locales à établir des partenariats directs en faveur de la création d'emplois et la coordination des différents segments de la politique du marché de l'emploi. Très souvent, les partenariats locaux lancés à un niveau informel et local représentent la réunion de la municipalité locale et du VDAB avec d'autres partenaires locaux, comme à Genk et à Gand.

Relations entre les partenariats et le gouvernement

Au niveau régional, le ministère flamand de l'Emploi est responsable des STC alors que le ministère de l'Économie est chargé de la responsabilité globale des

plates-formes de district. Cette répartition a eu un impact sur la communication au niveau sous-régional entre les STC et les plates-formes.

Les *Streekplatformen* sont en contact étroit avec le gouvernement pour la mise en place de leurs chartes d'action. La proposition de charte est soumise au ministère de l'Économie, qui tient le rôle de facilitateur et de directeur de projet. Une fois que la proposition de charte est reçue, une copie en est envoyée à chaque administration et département ministériel flamand (y compris le ministère de l'Emploi) chaque office public flamand (y compris le VDAB et le SERV) et chaque GOM. Ces organisations sont invitées à évaluer l'analyse et les propositions de projets du SWOT en partant de leur point de vue, des directives de politique qu'ils doivent suivre et de leurs budgets. Une réunion est ensuite organisée par le ministère de l'Économie entre les plates-formes et toutes les organisations citées ci-dessus afin de discuter de la charte. Elle aboutit à la rédaction d'un document-retour qui peut contenir des demandes de précision ou d'explications claires sur certains projets, les problèmes potentiels, la valeur ajoutée attendue et les engagements de ressources. La plate-forme est alors invitée à réagir à ce document-retour.

Lors de la phase suivante, le ministère de l'Économie rédige un projet de charte fondé sur *i)* le document-retour ; *ii)* la réaction de la plate-forme ; *iii)* des informations sur les contacts bilatéraux entre la plate-forme et le ministère de l'Économie et *iv)* entre la plate-forme et les autres organismes et administrations.

Ce projet de charte est ensuite envoyé à tous les cabinets ministériels. À l'instigation du ministre de l'Économie, tous les cabinets se rencontrent – en présence de la plate-forme – pour débattre du projet et le négocier. En dernier lieu, le projet révisé est présenté au gouvernement flamand pour une négociation finale. Une charte de plate-forme est alors signée par chaque ministre du gouvernement flamand et par le président de la plate-forme ; ils s'engagent « moralement » à mettre en place la charte. L'idée qui sous-tend cette procédure est que le SWOT (et le programme à long terme qui en résulte) aussi bien que les projets de charte proposés soient connus des ministres du gouvernement et soient promus dans le cadre du service public et de l'industrie privée.

En ce qui concerne les autres points de contact entre le gouvernement et les plates-formes, une structure de soutien de l'initiative a été mise en place au sein du ministère de l'Économie. Elle permet aux coordonnateurs des plates-formes d'avoir des contacts avec les agents du ministère à propos des problèmes-clés de stratégie.

Pour les STC, le lien entre le gouvernement central et le partenariat local est tissé par un certain nombre de mécanismes. Tout d'abord, le ministère de l'Emploi est représenté au comité, de même que le directeur du VDAB.

En second lieu, un groupe de pilotage des STC a été créé au sein du ministère. Il se compose *i)* de représentants du ministère ; *ii)* des partenaires sociaux ; *iii)* des présidents des STC ; *iv)* du VDAB ; *v)* du ministère de l'Emploi et *vi)* du gouvernement local ainsi que de *vii)* représentants des organismes privés de formation et *viii)* d'un représentant de l'équipe de coordination. Ce groupe de pilotage a pour but de coordonner la politique sous-régionale en matière d'emploi, de permettre aux STC d'échanger leurs expériences et d'améliorer la communication entre les autorités flamandes et sous-régionales. Il revoit les programmes de développement sous-régionaux établis par chaque STC mais, pour l'instant, ne les approuve pas formellement ; toutefois, la partie du programme qui concerne les activités du VDAB doit être transmise pour approbation au comité central du VDAB.

Troisièmement, le ministère de l'Emploi met en place en son sein une équipe de coordination qui assiste le personnel des STC et leur fournit par exemple des analyses et des statistiques sur le marché de l'emploi sous-régional pour les aider à remplir leur rôle de planification.

Les PTE fonctionnent eux aussi en étroite collaboration avec le ministère de l'Emploi et les provinces. Il est toutefois envisagé qu'après l'arrêt des financements de l'UE à la fin de l'année 2000, leur travail soit davantage intégré à celui des STC.

Le gouvernement régional flamand s'est engagé à mettre en place ce qu'il appelle une politique urbaine « globale », afin que tous les domaines de l'action gouvernementale qui ont un impact sur l'environnement urbain et la qualité de la vie des habitants contribuent à la viabilité et à la pérennité des villes (OCDE, 1998*b*). A cette fin, de nombreuses activités de partenariat ont été encouragées par des ressources telles que le Fonds social d'impulsion. Ce fonds a été créé en 1996 pour stimuler la politique locale d'aménagement urbain, mettre en place une approche intégrée de l'urbanisme et améliorer la qualité de vie des habitants des zones urbaines, en particulier dans les quartiers défavorisés.

Dans le but global d'améliorer la qualité de la vie dans des zones ciblées, les ressources du Fonds peuvent servir à financer des activités dans des domaines divers, tels que l'aide sociale, le logement, la gestion du trafic, l'urbanisme, l'enseignement, la culture et l'assimilation des immigrés. Les ressources financières sont versées aux municipalités qui identifient des projets éligibles, en concertation avec le gouvernement flamand, l'OCMW et d'autres acteurs locaux. Dix critères objectifs de carence sociale⁴ sont retenus pour la détermination du niveau de financement sur le FSI que reçoit une municipalité locale. Sur la base de ces indicateurs, 30 zones ont été sélectionnées. A l'intérieur de ces zones, chaque communauté a signé avec le gouvernement flamand un contrat qui fixe des objectifs et des résultats spécifiques dans le cadre d'un programme de trois ans. De 1996 à 1999, 6.4 millions BEF ont été moyenne versés chaque année.

Relations entre les partenariats et le pouvoir local

Comme nous l'avons vu précédemment, les municipalités jouent un rôle important dans le versement de l'aide sociale et le fonctionnement des agences locales pour l'emploi. Le gouvernement actuel cherche à intensifier l'intégration au niveau local, au travers notamment des agences à passage unique.

Le rôle des municipalités locales dans le développement sous-régional s'intensifie. A l'heure actuelle, seules les grandes villes (comme Anvers, Gand, Genk ou Hasselt) contribuent de façon active à la politique en faveur du marché de l'emploi local, en stimulant, dans leur zone de compétence, une approche intégrée des problèmes économiques et sociaux et des partenariats. Les autres collectivités locales ont davantage un rôle d'exécution.

Les municipalités assurent la représentation démocratique au niveau d'une zone géographique définie et leur capacité à influencer sur le développement des partenariats locaux est donc importante. Elles ont été le partenaire majeur des plates-formes, en finançant partiellement leurs frais de fonctionnement et en étant représentées à leur conseil d'administration. Dans les STC, des membres délégués ont une fonction d'observateur. Les relations entre les STC et les autorités locales sont difficiles ; dans chaque STC, les autorités locales sont représentées par un délégué nommé par le VVSG (*Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten*), la structure de soutien de l'autorité locale flamande. Cette représentation est nouvelle et reste quelque peu minimale.

Profil et tâches des partenariats locaux

Afin de mieux comprendre dans le détail le fonctionnement des partenariats locaux en Flandre, un échantillon de structures sous-régionales et locales a été étudié. Le tableau 17 ci-dessous présente une vue d'ensemble socio-économique des zones sous-régionales et locales examinées. La plupart des zones n'abrite pas qu'un seul partenariat local, mais toute une gamme de structures. Pour cette raison, la mise en place d'une politique de développement sous-régional claire est, de l'avis de tous, difficile. Le tableau montre que le contexte en matière d'économie et d'emploi varie sensiblement d'une zone à l'autre. Par exemple, la taille de la population change et le taux de chômage dans les zones étudiées va de 4.3 pour cent à Halle-Vilvoorde à 11 pour cent à Gand. En conséquence, les priorités des partenariats locaux varient en fonction des besoins identifiés.

Des changements en cours sont en train de faire évoluer le statut et les tâches des structures sous-régionales existantes. L'évolution récente des STC vise à leur donner, au sein de l'infrastructure sous-régionale, la place de structure coordonnatrice du marché de l'emploi sous-régional. Ils ont pour fonction principale de réunir les partenaires qui jouent un rôle dans les initiatives prises sur le

Tableau 17. Profil socio-économique des partenariats étudiés en Flandre et de leurs régions, 1999

Région	Origine du partenariat	Taux de chômage	Population	Objectif du partenariat
Prov. Oost-Vlaanderen				
<i>Gent Stad in Werking</i> (ville)	Autorité locale	10.9	225 469	Développement socio-économique
STC- <i>Gent</i> (sous-région)	Partenaires sociaux	9.4 (1998)	360 100 (18-64 ans)	Politique de l'emploi
<i>Streekplatform Gent</i>	« Forces vives »			Développement économique
<i>Streekplatform</i> (Meetjesland)	« Forces vives »			Développement économique
Prov. Limburg				
<i>Netwerk Genk</i> (ville)	Autorité locale	8.3	63 000	Emploi et formation
<i>Streekplatform</i>	« Forces vives »			Développement économique
STC- <i>Limburg</i> (sous-région)	Partenaires sociaux	10.1 (1998)	509 200 (18-64 ans)	Politique de l'emploi
Prov. West-Vlaanderen				
<i>Kanaal 127 Kortrijk</i>	Autorité locale	6.0	n.a.	Développement des entreprises et de l'emploi
Prov. Vlaams-Brabant				
TEP Halle-Vilvoorde (sous-région)	Initiative soutenue par la Commission européenne (« Forces vives »)	4.3	554 100	Développement socio-économique

Source : Administration flamande.

marché de l'emploi et de garantir une approche du travail fondée sur la coopération et la coordination. Les STC disposent d'un budget qui agit comme un levier pour stimuler la fourniture de services par des organismes que le VDAB aux principaux groupes-cibles identifiés. Ils agissent aussi en déterminant à quels projets les fonds de l'UE (Fonds social) doivent être alloués. En ce sens, les STC servent de courtiers entre les partenaires principaux au niveau sous-régional et, s'ils ne mènent pas par eux-mêmes des actions, ils garantissent le centrage de la politique de l'emploi sur les besoins des groupes-cibles identifiés au niveau politique. Jusqu'à présent, les STC ont été un organe du VDAB et ont bénéficié de son apport en personnel. Toutefois, la mise en place d'une équipe de coordination et d'un comité de pilotage leur a permis de gagner en autonomie et il est envisagé qu'ils deviennent à l'avenir des structures indépendantes.

Malgré l'importance accordée récemment au niveau sous-régional aux STC, les plates-formes de district sont toujours considérées comme un mécanisme important d'intégration pour le développement local ascendant. Elles offrent en particulier un mécanisme d'engagement collectif des municipalités locales en faveur de la mise en place d'un cadre d'action pour le marché de l'emploi et les initiatives en faveur de la réintégration sociale.

En plus des STC et des plates-formes de district, les autres expériences locales mises en place dans le contexte flamand concernent aussi des problèmes similaires à ceux traités par les grands partenariats. Il s'agit notamment de l'initiative *Gent Stad in Werking*, qui vise à mobiliser les employeurs et les chômeurs de longue durée. Cette initiative a eu pour retombée l'établissement d'un cadre conceptuel de partenariat dans la zone de Gand, la ville de Gand devenant un des acteurs principaux du développement du partenariat et de la politique locale de l'emploi.

Une autre expérience est celle du PTE de Halle-Vilvoorde, qui a vu le jour à la suite de la fermeture dans cette zone de l'usine Renault et de la disparition de nombreux emplois. Un partenariat a été mis en place entre les agences de développement local et les groupes d'intérêts présents sur le marché de l'emploi. Globalement, il est probable que le travail des PTE sera confondu avec celui des STC établis dans les mêmes zones, étant donné que les STC gagnent en crédibilité au niveau local. En ce sens, les PTE ont fonctionné comme des mécanismes à assez court terme, qui, grâce à des financements supplémentaires, étaient à même de piloter de nouvelles initiatives à un niveau micro-local.

Conception d'une stratégie

Le rôle principal des STC est de mettre au point un programme pour le marché régional de l'emploi et d'identifier les solutions aux problèmes rencontrés au niveau régional. Ces programmes incluent les plans de travail des STC pour l'année suivante.

La phase actuelle de programmation des STC est particulièrement intéressante parce qu'elle représente la première occasion de mettre en place des initiatives au niveau sous-régional en collaboration avec les partenaires sociaux, les agences opérant sur le marché de l'emploi, les autorités locales, le VDAB et les organismes privés de formation. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, une place plus grande doit maintenant être accordée à la réintégration sociale, notamment celle des groupes-cibles tels que les immigrés, les femmes et les jeunes qui sont exclus du marché de l'emploi. Dans leurs activités de programmation, les STC jouent un rôle dans la détermination des activités-clés devant être celles du VDAB en matière de politique du marché de l'emploi dans la région. Cependant, on ne sait pas encore dans quelle mesure ces conseils peuvent être pris en

compte au niveau sous-régional et incorporés dans les priorités globales du VDAB. Pour les activités extérieures aux attributions du VDAB, les STC peuvent coopérer et passer des contrats avec d'autres organismes relevant du privé, du public ou du volontariat.

Les programmes des plates-formes quant à eux, bien qu'ils touchent au marché de l'emploi, couvrent les problèmes généraux de développement économique et la création d'emplois. Les plates-formes comme les STC interviennent dans le développement de l'économie sociale et la réintégration sur le marché de l'emploi des groupes marginalisés. Le processus par lequel les plates-formes conçoivent et établissent leurs programmes en collaboration avec le gouvernement a été décrit ci-dessus. En janvier 2000, sept plates-formes avaient finalisé leurs chartes, trois en étaient à l'étape initiale de planification et les autres se trouvaient à mi-chemin du processus de planification. Dans le cadre des sept chartes finalisées, 377 projets étaient prêts à être lancés.

En 1999, une grande enquête a été menée sur la politique des *Streekplatformen*, en collaboration avec l'ensemble des administrations et départements gouvernementaux, des entreprises publiques, des plates-formes et des provinces. Un des buts de l'enquête était d'analyser le processus d'établissement de la charte et de la planification et le temps total utilisé. L'enquête a montré que plus de 80 pour cent du temps écoulé entre le lancement d'une plate-forme et la signature d'une charte par toutes les parties concernées étaient utilisés par la plate-forme elle-même pour mener à bien le processus. Seuls 12 pour cent du temps étaient utilisés par l'administration flamande, les 8 pour cent restants étant pris par le gouvernement pour revoir le dossier.

Les PTE doivent également mettre au point un programme d'action pour leur zone. A Halle-Vilvoorde, par exemple, les actions-clés identifiées par le PTE pour s'attaquer au chômage portaient notamment sur :

- le placement des chômeurs ;
- les services à l'industrie ;
- les projets relevant de l'économie sociale ;
- la création d'emplois ;
- le développement basé sur les communautés.

Les PTE sont soutenus par des fonds de l'UE, des financements provinciaux, les GOM et des investissements privés. Un exemple des initiatives encouragées par les PTE est *Kanaal 127*, une entreprise à but non lucratif qui emploie des travailleurs appartenant à des groupes défavorisés pour des activités et des services à faibles compétences (cette initiative est présentée ci-dessous).

Un des objectifs principaux de GSIW, le partenariat de Gand, était de mettre au point un programme local de politique de l'emploi. La ville de Gand et tous les

organismes locaux chargés de l'emploi sont partie prenante au processus. Les connaissances et l'expérience de la ville et de toutes ses structures sont rassemblées dans un partenariat ouvert, afin de créer un programme stratégique, tourné vers l'avenir, innovant et complet. Plus de 30 organismes sont impliqués, y compris les syndicats, les associations d'employeurs, les entreprises et secteurs locaux, les sociétés de conseil, les organismes de formation, l'office local de l'emploi, les services municipaux, provinciaux et gouvernementaux et les services de l'enseignement. Depuis 1998, ils ont coopéré intensivement au sein de cellules de crise dont les objectifs en matière d'emploi étaient :

- d'améliorer le climat économique ;
- de mettre à disposition une main-d'œuvre bien formée ;
- de coordonner les politiques sectorielles (par exemple pour les PME) ;
- de mettre en place une approche par groupe-cible.

Les domaines d'action du partenariat comprennent la mise en place d'une formation flexible et adaptée, l'amélioration de l'information et l'échange de savoir-faire entre les partenaires représentés. Afin de donner consistance à ces axes de politique, huit groupes d'action ont été créés pour :

- la mise en place d'un centre d'affaires socio-économique, dans le cadre de la reconversion totale en zone industrielle des anciennes usines du groupe Trefil Arbed ;
- la fourniture de services adaptés aux demandeurs d'emploi ;
- la fourniture de services adaptés aux employeurs (en matière d'emploi à long terme) ;
- la création d'une maison de l'emploi ;
- les minorités ethniques et l'emploi ;
- les biotechnologies ;
- les nouvelles initiatives économiques ;
- les services de proximité.

Comme dans les autres partenariats, la mise en place d'une approche partenariale et d'un programme d'action d'accompagnement a constitué jusqu'à présent un des aspects fondamentaux du travail du GSIW. Mais à l'inverse des autres partenariats, la mise au point d'un programme a été réalisée dans une mesure moindre en interne. En effet, des consultants ont été employés par la ville de Gand pour concevoir et mettre en place un modèle de partenariat pour la zone et pour stimuler la participation active des acteurs-clés. Plus de 90 organismes ont été entraînés dans le processus et un certain nombre de structures ont été créées pour permettre leur participation.

Le pouvoir exécutif au sein du partenariat est représenté dans un groupe de politique qui surveille le travail des groupes d'action décrits ci-dessus. Un travail considérable de planification et de mise au point d'une politique a été réalisé au sein du GSIW et on attend beaucoup de l'impact de cette planification sur le marché de l'emploi.

Dans son programme d'action, le partenariat de Genk a identifié les principaux objectifs suivants :

- accorder entre les différents partenaires de Netwerk Gent les programmes de formation, les projets de stimulation d'emploi et les programmes d'accompagnement afin d'augmenter les chances et les occasions des groupes-cibles de trouver un emploi ;
- améliorer l'information et la communication existant entre les organismes de formation ;
- améliorer l'information des groupes-cible ;
- améliorer la qualité des parcours par l'échange des compétences des spécialistes.

En atteignant ses objectifs, Netwerk Gent vise à coordonner efficacement la formation dispensée dans la zone entourant la ville, afin de satisfaire les besoins croissants des entreprises et de réintégrer les exclus. Pour compléter les efforts du VDAB, essentiellement la fourniture de services aux chômeurs inscrits, le réseau a identifié dans sa phase de planification des groupes-cibles :

- les jeunes immigrés et immigrées ;
- les hommes d'âge mûr qui travaillaient dans les mines ;
- les autres immigrés qui ont besoin d'être intégrés dans la communauté et d'avoir accès à la culture.

La planification stratégique locale est sans nul doute une des caractéristiques principales des organisations locales de partenariat en Flandre. Au sein des STC par exemple, la mise au point et l'approbation d'un programme d'action est en cours pour tenir compte des préoccupations locales et des besoins des principaux groupes-cibles. De même, l'objectif des plates-formes est d'établir une vision globale pour « *le développement intégré de l'emploi, de l'économie et de la qualité de la vie dans leur zone* » (LEDA, 1998b). Les méthodes grâce auxquelles les STC peuvent accroître l'intégration et la coordination sont par exemple :

- Le projet Interface – une initiative pour stimuler et mener à bien des projets dans les entreprises pour les groupes-cibles. Une interface est créée entre l'employeur local et le demandeur d'emploi et le projet réalisé présente un intérêt direct pour l'employeur et est donc utile à son entreprise. Le projet Interface concerne le manque de demandeurs d'emploi dans des métiers spécifiques. En collaboration avec des organismes de formation

comme le VDAB, les porteurs du projet cherchent à résoudre les problèmes des employeurs locaux en mettant en place des programmes de formation courts dans des entreprises individuelles et en introduisant des projets novateurs dans le domaine de la gestion des ressources humaines tels que la rotation des tâches.

- La Surveillance de l'emploi des immigrés. Il s'agit d'une initiative flamande destinée à porter le niveau d'emploi des immigrés à celui des Belges. Les STC jouent un rôle en concevant le programme d'action régional de cette initiative et coordonnent la mise en place d'actions positives en faveur de la population immigrée. La mobilisation des employeurs est une des clés du succès de cette initiative.

Stimulation de la coopération

Dans les partenariats établis en Flandre, toute une gamme d'acteurs joue des rôles divers dans chaque initiative. Le tableau 18 montre les organismes représentés au sein des différents partenariats examinés aux fins de la présente étude.

Le tableau montre que les municipalités locales comme le VDAB jouent un rôle essentiel dans la plupart des partenariats. En Flandre, l'acteur principal des partenariats est souvent l'autorité locale, qui participe à l'amorce ou à l'encouragement du développement. En outre, le VDAB joue un rôle-pivot dans la plupart des initiatives. Cependant, sa valeur pour les partenariats locaux est limitée, du fait que les décisions concernant les budgets du VDAB sont centralisées et qu'il peut être difficile de changer ou de modifier une politique déjà arrêtée.

Les plates-formes de district tout comme les STC interviennent en analysant les besoins d'information et en collectant des données sur le marché local, ce qui servira de base à un programme convenu d'un commun accord. Les STC adaptent les données collectées au niveau central au marché de l'emploi sous-régional. Cela garantit que les problèmes spécifiques à la situation locale puissent être pris en compte dans la planification des réponses. De plus, la création d'un observatoire local jouera un rôle potentiellement important dans la gestion des informations au niveau local, ce qui peut, à son tour, accroître la coopération et la coordination des partenaires au niveau sous-régional.

Une des façons dont les STC cherchent à obtenir en pratique la coopération est la participation des groupes constitutifs que leur action a pour but de toucher. Par exemple, en ce qui concerne leur travail avec les immigrés, une concertation a été menée avec les groupes travaillant avec la population immigrée. Toutefois, cette méthode doit être plus manifeste pour que les partenariats puissent affirmer suivre une approche significative et socialement globale.

Tableau 18. Organismes représentés dans les partenariats étudiés en Flandre

Partenariat	Représentation
Halle-Vilvoorde TEP	<ul style="list-style-type: none"> – Partenaires sociaux – Municipalité locale et syndicat de municipalités locales – GOM – VDAB – STC – Autorités flamandes – Renault
STC ¹	<ul style="list-style-type: none"> – Partenaires sociaux – Gouvernement local (observateurs) – Organismes privés de formation (observateurs) – VDAB – Ministère de l'Emploi – Personnel
Réseau local pour l'emploi de Genk	<ul style="list-style-type: none"> – Ville de Genk – VDAB – OCMW – PWA – Organismes privés de formation
<i>Streekplatformen</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Maires des municipalités – Ministère de l'Économie – STC – GOM – Société de reconversion – Partenaires sociaux – Chambre de commerce
<i>Gent Stad in Werking (GSIW)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Ville de Gand – VDAB – STC – Employeurs – Syndicats – Entreprises locales – Organismes de formation – Établissements d'enseignement – <i>Streekplatform</i>
<i>Kanaal 127</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Conseil municipal – OCMW – Employeurs

1. Chaque STC dispose d'un comité consultatif (Groupe de travail permanent sur les groupes à risques du marché de l'emploi) constitué de représentants des secteurs public et privé et des principaux groupes-cibles touchés par les actions du STC.

Les organisations de partenaires sociaux font partie intégrante des réseaux-clés d'organismes constituant les partenariats locaux tels que les STC, les plates-formes et les PTE, aussi bien au niveau central que sous-régional. Toutefois, il est difficile

d'évaluer dans quelle mesure les partenaires sociaux participent au processus des ces partenariats. Les liens entre les syndicats et les plates-formes sont, dans certains cas, davantage centrés sur des idéologies, des expériences et des connaissances locales que sur une approche orientée vers les secteurs ou le marché de l'emploi. Néanmoins, dans certaines plates-formes, le président est un représentant des syndicats.

La valeur ajoutée apportée par la participation des partenaires sociaux est qu'ils complètent les initiatives nationales et régionales en matière d'emploi. Ils augmentent aussi la synergie en accroissant les ressources disponibles dans une zone locale donnée. Par exemple, l'engagement des employeurs dans *Kanaal 127* a joué comme force de levier pour le versement de fonds-clés par l'autorité locale (OCMW) qui ont été investis dans l'achat d'un bâtiment et la création d'une pépinière d'entreprises.

Pour les partenaires sociaux, les partenariats locaux demandent une approche différente de celle pratiquée dans le cadre des accords nationaux. Dans les partenariats locaux, l'accent est mis sur l'engagement concret et sur la résolution conjointe des problèmes plutôt que sur des tractations entre les divers intérêts représentés. Dans ce sens, il est peut-être trop tôt pour évaluer l'impact jusqu'à présent du tripartisme sur les différents types de partenariats flamands. La situation des STC est assez unique car les partenaires sociaux sont représentés à part entière dans ces organismes tripartites. Le gouvernement flamand voudrait élargir la base des STC pour y faire entrer les autorités locales et les autres partenaires importants de la région.

Dans les plates-formes de district, il existe un potentiel considérable de participation des autorités locales à la planification et au développement de la politique. Les plates-formes sont un instrument utile de coopération et de coordination municipales. Dans la plate-forme Midden-Limburg, une initiative prise en faveur de l'intégration des municipalités locales dans le partenariat a été la création d'un Forum de l'emploi intercommunal. Il a permis l'échange d'informations et d'expertise sur le VDAB et un meilleur effet de réseau dans le travail, au niveau local, du VDAB avec les municipalités ce qui, à son tour, devait conduire à un meilleur réglage de la politique municipale sur le marché de l'emploi. Comme nous l'avons précisé ci-dessus, la participation des autorités locales aux STC reste tout à fait minimale.

Activités et projets

Les activités des partenariats locaux en Flandre varient sensiblement, d'une part du fait de leurs origines et d'autre part de leurs réponses aux problèmes locaux. Leurs domaines de travail peuvent être divisés en deux grandes catégories : l'adaptation des politiques nationales aux conditions locales et les activités spécifiques destinées aux groupes à risques et aux besoins locaux. Ces deux catégories sont présentées ci-dessous.

Adaptation des politiques nationales aux conditions locales

Comme nous l'avons indiqué dans la première section, les STC et les plates-formes résultent directement d'initiatives émanant du gouvernement central⁵. En conséquence, ils jouent un rôle dans l'adaptation des priorités nationales aux conditions locales. En particulier, les STC ont pour fonction de poursuivre les objectifs de politique fixés par le ministère de l'Emploi en réponse à l'Accord de coalition gouvernemental. Les projets locaux d'emploi de petite taille, la coordination des interventions gouvernementales en faveur des principaux groupes à risques et l'intégration des immigrés sur le marché de l'emploi contribuent à atteindre ces objectifs.

Le travail des plates-formes de district a lui aussi été guidé par les principaux objectifs du gouvernement flamand. Les domaines de travail des plates-formes incluent le développement économique et social, les problèmes du marché de l'emploi, l'environnement et le tourisme. La plate-forme de Midden-Limburg par exemple s'occupe avant tout du développement socio-économique, de la protection de l'environnement et de l'intégration des chômeurs. Les principaux projets portent sur la création d'un centre de démonstration pour la construction écologique et d'un musée de la mine destiné à favoriser le tourisme. De cette façon, on se propose d'utiliser les compétences existant déjà dans la région en raison des anciennes activités minières. Une autre plate-forme, dans le Meetjesland (région rurale entre Gand et Bruges), s'est attaquée à des problèmes tels que l'utilisation et la distribution des terres, en plus des domaines de travail des plates-formes identifiés ci-dessus. Un de ses secteurs-cibles est l'agriculture et l'industrie alimentaire.

On considère souvent que les plates-formes de district sont guidées par le centre, étant donné que les programmes locaux globaux doivent être approuvés par le gouvernement flamand (voir discussion ci-dessus). La réalisation des projets dépend de la disponibilité des budgets. Jusqu'en l'an 2000, le ministère de l'Économie ne disposait pas de budget pour soutenir la mise en place des projets des plates-formes, mais depuis, plusieurs budgets ont été mis en place. Un petit budget de 38 millions BEF (50 millions en 2001) existe pour ce qu'on appelle les « financements-aiguillons » (« *teaser funding* »). La politique actuelle du gouvernement promeut le concept de responsabilité de la sous-région à l'égard de son propre développement. Lorsque les partenaires d'une plate-forme arrivent à fournir certains moyens pour la réalisation d'un projet (argent, expertise, personnel), le gouvernement flamand est disposé à investir dans le projet. Les « financements-aiguillons » sont destinés à mobiliser les financements locaux ou les financements des autres partenaires. D'autres mécanismes de financement entrent en jeu pour les plus gros budgets.

En raison de la faiblesse du chômage dans de nombreuses régions flamandes, un des problèmes principaux est le manque de main-d'œuvre pour occuper les emplois émergents. Par exemple, à Halle-Vilvoorde, le secteur tertiaire a connu un très grand essor en 1999 et la zone s'est développée en raison de son rôle d'arrière-pensée de l'aéroport. En 1990, on comptait 11 chômeurs pour chaque poste inoccupé. En 1999, ce chiffre était tombé à 2. Un autre problème important en Flandre est le développement de l'emploi pour les immigrés. Comme indiqué ci-dessus, les partenaires sociaux flamands se sont engagés depuis juin 1998 à réduire les niveaux de chômage de la population immigrée. Tous les partenariats locaux travaillent pour se rapprocher de cet objectif fixé au niveau central.

En raison de la multiplicité des niveaux d'élaboration de la politique en matière d'économie et d'emploi en Flandre, il est parfois difficile de cerner la valeur ajoutée des partenariats locaux. Le PTE de Halle-Vilvoorde a par exemple accepté un certain nombre d'objectifs pour son pacte en faveur de l'emploi qui font partie d'un cadre plus large arrêté au niveau provincial⁶. À l'avenir, on s'attend à ce que le PTE de Halle-Vilvoorde soit intégré au STC. De même, l'accord VESOC entre le gouvernement flamand et les partenaires sociaux a servi de base au renouvellement des STC, qui à leur tour, doivent répondre aux problèmes du marché régional de l'emploi. Les projets Interface pour l'emploi des immigrés identifiés ci-dessus montrent bien comment les efforts consentis au niveau de l'élaboration de la politique ont été traduits au niveau sous-régional en coopération avec les partenaires sociaux et les autres acteurs concernés.

Réponses aux besoins locaux

Les partenariats jouent un rôle essentiel dans les réponses apportées aux besoins locaux. Une approche localisée du travail avec les travailleurs immigrés est centrée sur Courtrai, où *Kanaal 127*, un partenariat public-privé, encourage la création d'entreprise, notamment chez les immigrés. Dans l'exemple de *Kanaal 127*, des fonds publics (par l'intermédiaire du FSI), ont été utilisés pour acheter des locaux et créer un certain nombre de PME à faible technologie et forte consommation de main-d'œuvre, telles que la restauration collective et la fourniture de chauffeurs de remise en faveur des groupes-cibles vulnérables de la zone. Un certain nombre de partenaires sont les actionnaires de cette initiative :

- des entreprises locales ;
- les partenaires sociaux ;
- des agences gouvernementales dont le PWA et l'OCMW ;
- des organisations caritatives.

S'ils sont couronnés de succès, on envisage de mettre en place un réseau de partenariats du type *Kanaal 127* dans toute la Flandre.

Un autre exemple spécifique de réponse aux besoins locaux est le projet de rotation des tâches au Limbourg. Il s'agit d'un modèle de formation innovant dans le cadre de l'initiative Interface, qui permet aux demandeurs d'emploi de suivre un module de formation du programme du VDAB spécialement adapté sur « les techniques professionnelles de nettoyage ». Cette formation a permis de résoudre l'absence de travailleurs remplissant ces tâches et d'intégrer des groupes à hauts risques au marché de l'emploi. La création par les STC d'un observatoire du marché de l'emploi a aussi été utile pour faire correspondre les opportunités locales d'embauche et les besoins locaux d'emplois.

Impact des partenariats sur la gouvernance locale

Étant donné l'existence en Flandre de structures déjà fortement régionalisées, il est difficile à première vue d'apprécier la contribution que les partenariats peuvent apporter à l'accroissement de la gouvernance locale. Les municipalités locales ont déjà adopté une approche sous-régionale de la mise en œuvre de la politique et les organisations comme le VDAB fonctionnent de manière décentralisée. Les partenariats locaux en Flandre semblent néanmoins offrir des possibilités de plus grande autonomie locale et de meilleure prise en compte des besoins locaux. Par exemple, dans chaque province, l'agence de développement régional, le GOM, est chargée de mettre au point un programme pour la zone qu'il couvre. Toutefois, ce programme est souvent trop peu détaillé pour les niveaux sous-régional et local. La planification sous-régionale permet la reconnaissance des problèmes qui sert à son tour à souligner les problèmes locaux et les moyens de les résoudre.

L'impact des partenariats sur la gouvernance varie selon les zones et les partenariats et couvre :

- la connaissance pratique du marché de l'emploi détenue par les partenariats. Les STC sont en mesure de conseiller les organismes publics tels que le VDAB, le ministère et les autorités locales à propos des problèmes d'emploi. En second lieu, leur valeur ajoutée consiste dans la coordination des organisations locales – ils peuvent réunir les gens et les organismes afin de résoudre les problèmes du marché de l'emploi ;
- leur capacité à s'engager aux côtés des forces vives d'une région, en particulier des municipalités locales, et d'adopter une approche intégrée du développement local (cela vaut notamment pour les plates-formes de district) ;
- leur aptitude à mobiliser un réseau d'organismes, qui peuvent répondre aux besoins locaux dans le cadre de la politique flamande et locale (GSIW et *Netwerk Genk*).

L'exemple de Genk illustre bien le troisième point, la mise en réseau d'organismes. A Genk, le partenariat agit sur le manque existant de main-d'œuvre et la motivation des groupes défavorisés, tels que les jeunes et les immigrés, à s'engager dans un emploi. L'un des exemples spécifiques en est la reconnaissance du manque de compétences pour l'industrie automobile⁷, qui a eu pour effet de réunir la ville de Genk et le VDAB afin d'identifier à l'intérieur de la population à risques des groupes qui pourraient être formés. Cela s'est passé malgré la diminution des financements disponibles pour la formation, ce qui, à son tour, a conduit le VDAB à reconnaître le besoin de rationaliser les financements utilisables dans cette zone. Le résultat en est que la plupart des services de formation assurés dans la région de Genk sont maintenant coordonnés, grâce à un réseau de plus de 20 organismes de formation, dont le VDAB.

Les partenariats flamands accentuent les avantages de la décentralisation. Les STC sont en partie responsables de la façon dont les budgets du VDAB sont dépensés dans leur région en faveur des groupes-cibles identifiés. Toutefois, pour renforcer le lien entre la planification stratégique sous-régionale et l'implantation locale du VDAB, une plus grande concertation est nécessaire au niveau du ministère et des départements ministériels, afin de donner une direction claire au développement sous-régional et d'augmenter la responsabilisation locale.

Une des difficultés auxquelles se trouve confronté le gouvernement flamand est la nécessité d'intégrer tous les partenariats différents qui se sont créés au cours des dernières années. Dans de nombreux cas, les partenariats sont représentés aux conseils d'administration des autres partenariats, mais ce système peut occasionner des doubles emplois et des pertes de temps. Cela est particulièrement vrai des STC et des plates-formes de district. L'une des principales fonctions des STC est en l'occurrence une des conditions de la poursuite du développement des partenariats sous-régionaux : l'intégration des autres initiatives de partenariat opérant dans la région. Des groupes de travail ont été mis en place au sein des STC pour centrer les activités sur les priorités principales et réunir les acteurs ayant de l'influence au niveau sous-régional.

Conclusions

La plupart des problèmes sous-tendant la situation actuelle de l'emploi et du marché du travail flamands sont liés entre eux et demandent une réponse coordonnée émanant de toute une gamme d'acteurs. Dans la recherche de réponses nouvelles et plus efficaces aux problèmes tels que le chômage et l'exclusion sociale, une des stratégies qui s'est imposée, non seulement au niveau fédéral mais aussi au niveau européen, est l'encouragement d'une collaboration et d'un travail en commun plus étroits entre les différents organismes et acteurs. Dans le cadre des Fonds structurels de l'Union européenne par exemple, le principe du

partenariat est étroitement lié à celui de la subsidiarité et à « *la reconnaissance des avantages de la décentralisation, mettant en jeu les autorités concernées à tous les niveaux et les partenaires sociaux dans la poursuite d'objectifs convenus d'un commun accord et le partage des responsabilités en matière de prise de décision... le plus près possible des problèmes pour lesquels des solutions sont recherchées* » (Commission européenne, 1997).

Le statut actuel des partenariats locaux en Flandre a subi des changements importants en un espace de temps relativement court, en raison de fortes influences politiques et du désir d'un développement accru de la politique sous-régionale en matière de marché du travail et de problèmes d'emploi. Par conséquent, il est peut-être prématuré de discuter de l'impact des partenariats sous-régionaux dans le contexte flamand. Toutefois, il est clair que les initiatives nouvelles telles que la réforme des STC seront de grande portée pour la coopération et l'intégration sous-régionales et locales actuelles. L'observation des faits montre bien que les partenariats locaux en Flandre ont le potentiel suffisant pour offrir un processus de dialogue complet, au niveau aussi bien horizontal que vertical. Cependant, de nouveaux efforts sont nécessaires en matière d'élaboration de la politique pour faire de la coopération régionale une réalité.

Obstacles et succès

A beaucoup d'égards, les partenariats flamands sont nés davantage d'une crise spécifique du marché de l'emploi que d'une politique planifiée du gouvernement central. Comme nous l'avons remarqué plus haut, à Halle-Vilvoorde par exemple, le PTE a été mis en place à la suite de la fermeture de l'usine Renault et la suppression de plus de 3 000 emplois. A Genk et Courtrai, le déclin de l'industrie minière et la fermeture des mines, qui se sont traduits par de nombreuses pertes d'emploi, ont conduit à reconnaître le besoin de coopération et de stimulation des créations d'emploi.

Les plates-formes ont été mises en place pour mettre l'accent sur ce développement sous-régional tellement nécessaire. Toutefois, si leurs activités ont été très stimulantes pour l'amorce du développement, les initiatives lancées au niveau sous-régional ont été peu ou pas du tout intégrées. Une approche planificatrice à long terme est maintenant nécessaire pour garantir que les efforts réalisés à ce niveau soient davantage utiles et applicables à la poursuite des objectifs en matière de marché de l'emploi en Flandre.

Une des fonctions principales des partenariats locaux est leur capacité à coordonner et à réorienter, si besoin est, les ressources et les budgets des agences prestataires sur la base d'un besoin local reconnu. Cependant, les partenariats locaux doivent disposer de leur propre budget pour pouvoir encourager les acteurs principaux à accomplir ces changements.

L'apport supplémentaire de ressources telles que le Fonds social d'impulsion a eu des effets importants sur la manière dont les partenariats ont évolué en Flandre. Par exemple, à Genk comme à Courtrai, les financements du FSI ont stimulé leur développement. La décision de doter les STC de budgets spécifiques pour le développement de leur travail a facilité l'identification des problèmes et leur permettra d'avoir un peu de latitude dans la manière d'atteindre les objectifs. L'insuffisance des ressources à la disposition des plates-formes pour réaliser des projets à effet de levier a, à bien des égards, entravé jusqu'à présent leurs progrès.

Une des méthodes par lesquelles les partenariats locaux et leur fonctionnement peuvent être améliorés est la planification. Elle reste cependant une procédure abstraite dans les partenariats existant en Flandre et repose plus sur les compétences des agences que sur les problèmes stratégiques qui doivent être traités en matière de politique de l'emploi et de marché du travail.

Souvent, une impulsion politique est nécessaire pour que les initiatives des partenariats soient mieux reconnues et puissent atteindre leurs principaux objectifs. En Flandre, il a été démontré qu'une réponse plus proactive de la part du gouvernement central au développement des STC les a fait passer du statut d'organismes sous-régionaux de conseil aux fonctions mal définies à celui de partenariats de coordination plus dynamiques et davantage tournés vers l'extérieur qui auront à l'avenir un rôle-clé à jouer au niveau sous-régional.

La pérennité des partenariats locaux à long terme est liée à leur statut politique. Souvent, les partenariats sont mis en place pour le court terme ou dans le cadre d'une initiative-pilote (c'est le cas par exemple des PTE). La décision prise par le ministère flamand de l'Emploi de faire des STC les coordinateurs pour toute la région de la stratégie sous-régionale sur le marché de l'emploi fournira, à long terme, un cadre qui sera identifiable et orientera l'évolution future de la politique de l'emploi. En outre, la création d'un réseau des STC qui leur permettra de se réunir et d'échanger des informations sur les progrès réalisés, offrira aussi l'opportunité d'intégrer et de coordonner, par l'intermédiaire des STC, le travail entrepris, ce qui créera une synergie et une cohérence.

Aspects à prendre en considération

Des initiatives récentes, comme le renouvellement des fonctions des STC, auront une influence sur le potentiel des partenariats locaux et sur la façon dont il peut être accru. Toutefois, un certain nombre de questions doivent être abordées pour la configuration et le développement des partenariats locaux en Flandre. Ce sont notamment :

- Au niveau de la politique, un des problèmes préoccupants à propos de la réforme des STC est leur rôle vis-à-vis des plates-formes de district. Par le passé, les STC étaient représentés au sein des plates-formes. Il est clair

qu'un certain travail d'intégration entre les deux structures sera nécessaire si l'on veut éviter les chevauchements et les doubles emplois. En effet, une des principales priorités des STC dans la mise en place de leurs programmes actuels est la coopération avec les communautés locales, avec l'Edufora pour la coordination de l'enseignement et de la formation et avec les plates-formes. Le gouvernement flamand a récemment décidé de renforcer la coordination entre tous les organismes intervenant dans une même sous-région. Les plates-formes, les STC et toutes les initiatives (aide sociale, économie, enseignement, etc.) sont impliquées, ce qui aboutit à la création d'une « maison du district » (*Streekhuizen*). Ces *Streekhuizen* offrent une chance de renforcer l'intégration, mais, dans leur mise en place, il sera nécessaire de mieux lier l'aspect développement économique du développement sous-régional et local à l'aspect politique sur le marché de l'emploi.

Dans la poursuite du développement des STC, un certain nombre de difficultés apparaîtront. Elles pèseront sur le degré possible d'intégration complète du développement sous-régional :

- Les zones couvertes par les plates-formes et les STC ne coïncident pas, si bien que leurs zones de responsabilité ne correspondent pas nécessairement. Dans toute approche visant l'intégration, ce problème devra être traité.
 - Les mêmes organisations sont représentées dans les deux organismes, ce qui occasionne des doubles emplois dans les efforts des initiatives pour l'économie et le marché de l'emploi sous-régionaux.
 - Les municipalités jouent un rôle important dans les plates-formes et dans le développement de la politique sous-régionale. En conséquence, une possibilité est que les plates-formes servent de laboratoires municipaux de réflexion pour les STC et s'intègrent à leurs activités. Cela pourrait aussi permettre un mode de concertation avec les municipalités et la représentation de ces circonscriptions dans les STC pourrait bénéficier de l'aide des plates-formes.
- Une collaboration plus étroite entre les ministères de l'Emploi et de l'Économie à propos de leurs politiques respectives en matière de développement des partenariats au niveau sous-régional est nécessaire. Les politiques doivent être davantage directives en ce qui concerne les rôles que joueront les STC remaniés et les plates-formes, afin de garantir que les deux organismes ont des fonctions mutuellement complémentaires dans le domaine du développement. Une structure interministérielle permettant une concertation accrue lors de la mise en place de nouvelles initiatives pourrait être utile.

- Il faut que les partenariats aient des relations horizontales plus étroites au niveau sous-régional et que le rôle que chacun peut jouer soit clarifié. Les fonctions de coordination des STC doivent être renforcées et des liens plus forts doivent être tissés avec les autorités locales. En outre, les rôles des STC d'une part et des plates-formes d'autre part doivent être plus clairement définis. Cela permettrait de renforcer le rôle de coordination que peuvent jouer les STC dans les problèmes sociaux plus généraux.
- Des mécanismes doivent être mis en place pour une meilleure inclusion et une plus grande consultation des citoyens locaux à propos de leurs besoins dans le domaine du marché de l'emploi et de la façon dont ils peuvent être satisfaits dans le cadre d'un partenariat. Un des principaux défis auxquels tous les partenariats ont à faire face est la mise en place de structures de représentation de la communauté locale et particulièrement des groupes-cibles qui sont desservis. Les méthodes traditionnelles sont souvent inadaptées à ces groupes, si bien que de solutions innovantes doivent être trouvées. Les relations de type partenariat sont assez nouvelles pour les structures de la communauté locale en Flandre ; très souvent, la débrouillardise et le lancement de campagnes sur des problèmes spécifiques sont les activités les plus coutumières. Il faudrait donc étudier les moyens d'inclure les secteurs de la population représentant les groupes-cibles avec lesquels les STC travaillent.
- Il est nécessaire de s'attaquer au problème des freins à l'emploi. La garde des enfants en particulier est un sujet délicat pour la réintégration des femmes sur le marché de l'emploi. Jusqu'à présent, il ne semble pas que les freins à l'emploi aient occupé une grande place dans le travail entrepris au niveau sous-régional et local. On trouve cependant des exemples modestes d'efforts dans ce domaine, comme le travail du PTE de Halle-Vilvoorde, où un réseau de garde des enfants malades a été constitué dans une des communautés locales pour permettre aux parents de poursuivre leur travail. Parmi les autres freins à l'emploi, citons les problèmes de transport pour les groupes actuellement exclus du marché de l'emploi, qui peuvent aussi être traités dans le cadre des partenariats locaux.
- Dans les domaines d'action prioritaires de leurs programmes en faveur du marché local de l'emploi, les STC doivent tenir compte des besoins d'instruction et de formation tout au long de la vie dans leur zone. En raison de la forte influence du VDAB au niveau local, cette priorité n'a jusqu'à présent pas beaucoup été prise en compte dans le travail entrepris par les partenariats sous-régionaux. Cela représente toutefois un élément important à inclure si l'on veut garantir une approche intégrée.

- L'une des dimensions principales des partenariats locaux est leur capacité à encourager une nouvelle forme de primauté du local dans le développement de l'économie et de l'emploi. En Flandre, cet élément du processus des partenariats doit être renforcé pour assurer la satisfaction des besoins locaux. Le défi que devront relever à cet égard les STC sera de taille, étant donné qu'ils ont été conçus par le gouvernement central qui définit leurs paramètres et leur accordera des lignes budgétaires. Il sera donc important que la politique centrale assure une délégation de pouvoirs aux STC. Le fait que les STC approuvent les dépenses budgétaires du VDAB est potentiellement intéressant à cet égard.
- L'impact des partenariats locaux est fortement influencé par le niveau d'engagement des agences de l'État. En Flandre, par exemple, le succès des STC sera dans une large mesure déterminé par leur capacité à assurer l'engagement du VDAB et des municipalités locales en faveur d'une politique du marché de l'emploi local plus flexible. Dans de nombreuses agences de l'État, la tradition du travail en partenariat est peu répandue. Cependant, en Flandre, le service public de l'emploi a eu l'habitude de travailler avec les partenaires sociaux, ce qui sera utile pour la formalisation des partenariats au niveau sous-régional.

A beaucoup d'égards, le développement des partenariats en Flandre a subi récemment des changements importants et il est peut-être trop tôt pour prédire comment des organismes tels que STC se porteront à l'avenir. De même, les partenariats de Gand et de Genk traversent une phase de changement et passent de l'étape de la planification et de l'établissement de la stratégie à celle de la réalisation des actions, ce qui sera un test de leur capacité à agir. De la même façon, il peut être maintenant opportun de décider du futur des plates-formes et de la manière dont elles s'articulent avec la structure des STC en cours de mise au point.

Le développement des partenariats est une réponse aux nouveaux besoins de l'économie et du marché de l'emploi. En général, les économies connaissent deux types de changement : une plus grande variété dans les types d'activités menées et un plus grand degré d'individualisme dans ces activités. Tous ces changements nécessitent les services d'une multitude d'acteurs et la coordination des rôles qu'ils jouent. Le marché à lui seul ne peut pas réunir les acteurs et organiser des partenariats efficaces pour stimuler l'emploi. Les partenariats locaux et une coordination formalisée sont donc nécessaires.

Notes

1. 1 BEF = 0.025 euro (1 euro = 40.4 BEF).
2. 12 STC sous-régionaux et le Comité bruxellois néerlandophone.
3. Dans le Limbourg, le nombre d'agents détachés par le VDAB est plus important, en raison de la taille de la région.
4. Parmi ces dix critères, huit décrivent la population locale (le nombre d'immigrés, de personnes touchant le salaire minimum, d'enfants vivant dans un foyer monoparental, etc.) et deux décrivent les conditions de logement (logements en dessous des normes, nombre d'unités de logements sociaux).
5. Dans deux sous-régions, la coopération entre les partenaires sociaux et les auteurs de la politique précédait la création des *Streekplatformen* et leur expérience a contribué au lancement de l'initiative.
6. Il s'agit du programme de développement socio-économique de la province du Brabant flamand arrêté par un certain nombre d'acteurs impliqués dans le développement socio-économique de la province.
7. Ford a une grande usine dans la région de Genk.

Tripartisme, partenariat et intégration régionale des politiques au Danemark

*par Michael J. Keane,
Department of Economics, National University of Ireland, Galway
et Marie Corman, FOREM, Belgique*

Introduction

Le Danemark est un pays où le principe d'une protection sociale généreuse est fermement ancré dans les politiques des pouvoirs publics depuis de nombreuses années. Mais dans les dix ou quinze dernières années, sinon l'idéal du moins les pratiques de l'État providence ont été confrontées à un certain nombre de défis fondamentaux. La réforme de la politique du marché du travail en est un bon exemple. Au début des années 90, les politiques du marché du travail mises en œuvre au Danemark pour lutter contre le chômage ont fait l'objet de sévères critiques motivées en partie par le fait qu'elles représentaient un système rigide et extrêmement réglementé et en partie par la grande difficulté de prouver que les résultats obtenus justifiaient l'importance des sommes dépensées (Hansen, 1999). En fait, la plupart des ressources étaient affectées au versement d'allocations et de prestations passives.

C'est dans ce contexte qu'ont été opérées les réformes du marché du travail qui ont pris effet en janvier 1994. Le chômage, pour partie structurel, avait alors atteint un niveau inacceptable. Toutefois, une reprise économique s'amorçait et avec la baisse forte et rapide du chômage on risquait de se retrouver confronté, comme au milieu des années 80, à des pénuries de main-d'œuvre dans certaines catégories de travailleurs qualifiés et dans certains emplois. Les perspectives d'une reprise économique soutenue s'accompagnant d'une pression accrue sur le marché du travail ont reposé la question de l'obligation pour les chômeurs d'être disponibles pour l'emploi (ministère du Travail, 1999).

Les fondements législatifs des réformes de 1994 étaient : la loi sur la politique active de l'emploi, la loi sur les plans de licenciement et la loi en faveur de l'activation au niveau local. L'objectif des réformes était d'inciter les chômeurs à

chercher un emploi par des moyens autres qu'une réduction du taux des prestations. La principale caractéristique de ces réformes était l'introduction du principe selon lequel les droits doivent être assortis d'obligations et des mesures actives précoces en faveur des chômeurs sont préférables à des prestations passives. Leur deuxième caractéristique était la décentralisation du processus de décision au niveau régional et local de sorte que le contenu de la politique du marché du travail puisse être déterminé à un niveau aussi proche que possible des entreprises et des chômeurs. Le pouvoir de fixer les priorités en matière de politique du marché du travail a été délégué aux conseils régionaux du marché du travail (RAR).

Entre 1995 et 1999, le chômage a diminué au Danemark de plus de 50 pour cent avec une forte baisse du chômage des jeunes et du chômage de longue durée. Le taux d'activité et le taux d'emploi du Danemark sont les plus élevés de l'Union européenne. Le taux de participation des femmes à la vie économique est particulièrement élevé. On estime que ces bons résultats sont dus à un bon fonctionnement du marché du travail. A cet égard, la politique danoise du marché du travail est considérée être un modèle d'encouragement d'une coopération effective entre les organismes et de coordination des politiques. On voit dans la décentralisation des institutions du marché du travail un moyen efficace permettant une intégration accrue des politiques au niveau régional et leur meilleure adaptation aux conditions régionales.

L'objectif de ce chapitre est d'examiner le fonctionnement des conseils tripartites du marché du travail et de chercher à évaluer leur contribution au modèle danois, et plus précisément à la création d'un climat de coopération permettant de s'attaquer efficacement aux problèmes locaux dont la portée peut bien souvent dépasser largement les fonctions et les responsabilités standard du service public de l'emploi. Comment fonctionnent les relations entre le niveau central et le niveau local ? L'articulation territoriale des politiques est-elle suffisamment souple ? Quelle est l'efficacité au niveau local des conseils par rapport aux problèmes économiques et sociaux plus larges ?

L'administration régionale et locale au Danemark

Au Danemark, le secteur public représente environ 31 pour cent de l'emploi total. La consommation publique constitue environ 40 pour cent des dépenses publiques totales (Madsen, 1999). Cela tient au fait que le secteur public danois est responsable de la production de l'immense majorité des services dans les domaines de la sécurité sociale, de la santé et de l'éducation. En 1995-96, le Danemark s'est classé en deuxième position des pays de l'OCDE pour la part des dépenses publiques mesurée en pourcentage du PIB (59.6 %, voir tableau 19). La Suède se classait en tête avec 62.9 pour cent tandis qu'en bas de l'échelle, on

Tableau 19. La taille du secteur public dans une sélection de pays de l'OCDE, 1996

	Dépenses publiques courantes de l'État % du PIB	Consommation finale des administrations publiques % du GDP	Emploi dans les services de l'État % de l'emploi total
Suède	62.9	26.2	30.7 ¹
Danemark	59.6 ²	25.2 ²	30.5 ¹
Royaume-Uni	41.4	21.1	13.2 ¹
États-Unis	33.7	15.7	13.2 ¹
Japon	28.4	9.7	5.9 ¹

1. 1997.

2. 1995.

Source : Comptes Nationaux, OCDE (1999h).

trouvait le Royaume-Uni avec 41.4 pour cent, les États-Unis avec 33.7 pour cent et le Japon avec 28.4 pour cent (OCDE, 1999h). Des comparaisons analogues peuvent être effectuées pour la consommation finale des administrations et le poids des services de l'État dans l'emploi total.

Au Danemark, l'administration de l'État providence est extrêmement décentralisée à l'échelon local. Le Danemark compte 275 municipalités et 14 comtés (régions) pour une population de 5.2 millions d'habitants. Selon Hansen et Jensen-Butler (1996), les dépenses publiques seront utilisées dans cette discussion comme mesure de substitution des dépenses liées à l'État providence. Le tableau 20 fournit des données sur ces dépenses pour les trois niveaux d'administration. Les secteurs

Tableau 20. Activités et dépenses liées à l'aide sociale¹ et pourcentage des dépenses publiques pour les trois niveaux d'administration au Danemark, 1991 et 1997

Milliards DKK, aux prix courants

	1991	1997
Total secteur public		
Toutes dépenses	492.4	639.6
Dépenses d'aide sociale	328.4 (67 %)	443.1 (69 %)
Comtés		
Toutes dépenses	54.5	78.8
Dépenses d'aide sociale	48.6 (89 %)	71.6 (91 %)
Niveau municipal		
Toutes dépenses	209.2	272.4
Dépenses d'aide sociale	179.9 (86 %)	239.4 (88 %)

1. Selon Hansen et Jensen-Butler (1996), ce poste inclut la santé, l'éducation, la sécurité sociale, les retraites, les allocations maladie et invalidité, les allocations chômage, l'aide au logement, les loisirs et la culture.

Source : Statistique Danemark.

inclus sont : l'éducation et la santé (qui sont assurés gratuitement à des niveaux de prestations élevés – au Danemark, il n'existe pratiquement pas de secteur privé de la santé) ; la sécurité sociale, y compris la garantie de revenu minimum, les pensions de retraite, les allocations maladie, les pensions de retraite anticipée et l'assurance-chômage qui est un élément majeur ; l'aide au logement et les subventions dont bénéficient les activités de loisirs et les activités culturelles.

Le tableau 20 montre que, pour le Danemark, les dépenses liées à l'État providence ont représenté, en 1997, 69 pour cent des dépenses publiques totales. Il montre en outre que sur la période 1991-1997 ces dépenses ont progressé plus vite que les dépenses totales. En 1997, 91 pour cent des dépenses au niveau du comté et 88 pour cent des dépenses au niveau municipal étaient liées à l'État providence. Sur la période 1991-1997, ces dépenses ont logiquement augmenté plus vite que les dépenses totales à ces deux niveaux. Il est raisonnable de caractériser l'activité des administrations locales comme principalement liée à l'État providence.

L'approche danoise du marché du travail

L'État providence danois a été de tout temps moins interventionniste que d'autres dans les domaines du marché du travail et de l'économie. Il appartient dans une large mesure aux partenaires sociaux de négocier les conditions de rémunération et de travail par le biais d'organisations puissantes comptant un grand nombre de membres ce qui leur confère une bonne représentativité. Les principaux instruments dont ils disposent sont les conventions collectives qui, de plus en plus, prennent la forme d'accords-cadres dont les termes sont négociés au sein des entreprises. Les conventions collectives constituent la principale source de réglementation des questions liées au marché du travail. En outre, pour les questions réglementées par voie législative, les partenaires sociaux sont consultés sur la législation proposée avant son adoption. De plus, les partenaires sociaux sont représentés dans les conseils centraux, régionaux et locaux et dans les comités qui prennent les décisions ayant un impact important sur le marché de l'emploi.

Par rapport aux normes internationales, les entreprises danoises ont des coûts de recrutement et de licenciement très faibles et peu d'obligations à l'égard des travailleurs. Cette situation contribue à une plus grande flexibilité du marché du travail et crée un grand nombre d'offres d'emplois – environ 40 pour cent des emplois, soit environ 1 million d'emplois, sont proposés chaque année (Madsen, 1999) – dans un pays dont la structure industrielle est dominée par les petites et moyennes entreprises. En échange d'une faible protection de l'emploi, les chômeurs bénéficient d'une indemnisation relativement généreuse du chômage et d'une période d'indemnisation relativement longue. Du fait de cette couverture généreuse, il était important que les chômeurs aient des incitations autres que

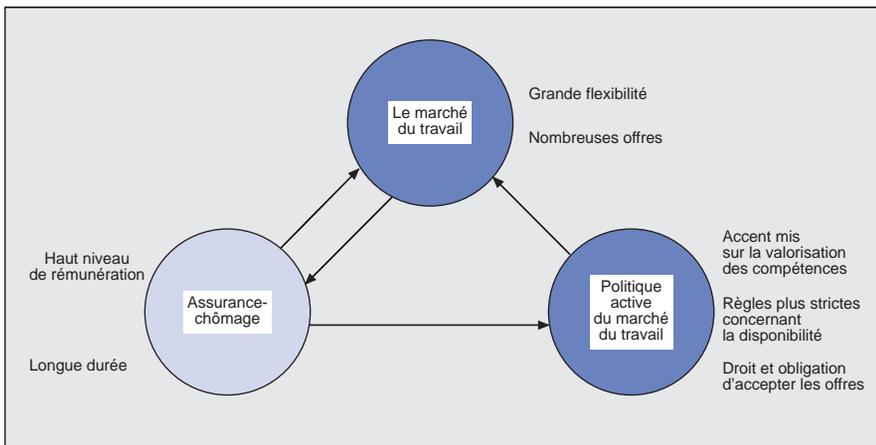
purement financières à rechercher un emploi et à être disponibles pour le marché du travail. Ces incitations sont fournies par une politique active du marché du travail.

La stratégie de la politique danoise du marché du travail consiste essentiellement à faire en sorte que l'interaction entre ces trois éléments, à savoir : i) la grande flexibilité du marché du travail ; ii) le filet de sécurité que constituent des prestations de chômage plutôt généreuses ; et iii) le droit et l'obligation d'accepter les mesures d'activation et les offres d'emplois, dans ce que le ministère du Travail (1999) appelle le « triangle d'or » (voir figure 13), fonctionne le mieux possible.

La politique active du marché du travail utilise, entre autres instruments d'action, l'offre d'enseignements et de formations. Le Danemark a une longue tradition dans ce domaine, ce qui peut se comprendre du fait de la volonté d'activer les bénéficiaires des prestations de chômage mais aussi de la prédominance des PME et du niveau élevé de mobilité de l'emploi évoqué ci-dessus.

Dans un environnement de ce type, l'entreprise ne sera guère incitée à offrir à ses salariés une formation extensive hormis une formation dans des domaines bien spécifiques. En outre, les PME ne disposent vraisemblablement pas de ressources qui leur permettent de faire beaucoup de formation. Il découle de cet argument de la « défaillance du marché » qu'un système public d'enseignement et de formation au marché de l'emploi est nécessaire pour améliorer les compétences personnelles et professionnelles de la main-d'œuvre. Contrairement à ce

Figure 13. Le « triangle d'or » danois



Source : Ministère du Travail (1999).

qui se passe dans d'autres pays, le système danois de formation continue est donc ciblé sur la main-d'œuvre en général (bien que principalement sur les travailleurs manuels) et non pas simplement sur les chômeurs. Il est important d'être bien conscient que les chômeurs peuvent, en fait, ne représenter qu'un quart des personnes bénéficiant à un instant donné au Danemark des mesures actives du marché du travail (voir tableau 23). Des systèmes tels que la rotation des emplois collectifs répondent aux besoins des deux groupes cibles : les chômeurs et les travailleurs. L'activation des chômeurs peut être associée à un effort de valorisation des compétences de la main-d'œuvre en général lorsqu'un groupe d'employés en provenance d'une ou plusieurs entreprises entreprend une formation continue et que leurs remplaçants sont recrutés parmi les chômeurs.

Un avantage important de la rotation du travail est que l'enseignement et la formation peuvent être ciblés sur les besoins spécifiques des entreprises et des employés en matière de qualifications. En même temps, le modèle de la rotation du travail permet aux chômeurs de franchir quelques-uns des obstacles à l'entrée auxquels ils se heurtent dans les entreprises privées. Tout est organisé entre les entreprises, le SPE et les institutions d'enseignement et de formation du marché du travail. Ce système est également proposé pour la rotation individuelle du travail lorsqu'un salarié part en formation et qu'il est remplacé par un chômeur.

Systèmes d'aide aux chômeurs

L'assurance-chômage repose sur un système non obligatoire administré par 38 caisses d'assurance-chômage reconnues par l'État qui comptent environ 2.4 millions d'adhérents, ce qui correspond à 76 pour cent de la main-d'œuvre danoise (ministère du Travail, 1996). Les caisses d'assurance-chômage sont des acteurs distincts en ce sens que leur personnel n'est pas nommé par le ministère du Travail et que, dans les limites de la législation nationale, elles peuvent élaborer des stratégies autonomes reflétant les politiques syndicales. Ces caisses sont supervisées par la direction de l'assurance-chômage, organisation centrale relevant du ministère du Travail. Cette Direction joue également le rôle de juridiction d'appel pour les décisions portant sur les prestations, tandis que les caisses elles-mêmes ont des liens opérationnels avec le service public de l'emploi (OCDE, 1996c).

Pour pouvoir prétendre aux allocations de chômage, les membres d'une caisse d'assurance-chômage doivent avoir occupé un emploi ordinaire et régulier sur le marché du travail pendant plus de 52 semaines en trois ans et, bien entendu, avoir cotisé à l'une des caisses d'assurance-chômage. Les allocations sont égales à 90 pour cent du salaire précédent. Si les caisses d'assurance-chômage sont des organismes privés, l'essentiel (plus de 90 %) de leurs revenus

provient de l'État. Les agences de l'assurance-chômage administrent le paiement des prestations. L'activation des chômeurs assurés relève du SPE.

Avant 1994, la plupart des ressources absorbées par l'indemnisation du chômage prenaient la forme d'indemnités et d'allocations. La réforme intervenue en 1994 a introduit des changements relativement radicaux dans le système d'aide aux chômeurs et, en particulier dans l'interaction entre le système de l'assurance-chômage et le système d'activation (Hammer, 1999). La réforme a aboli le droit des travailleurs à obtenir la réouverture de leurs droits à percevoir des allocations de chômage en participant à des offres d'activation. Les nouvelles règles ont vu dans l'activation un mécanisme permettant d'assurer le retour à un emploi ordinaire et non pas, comme cela était trop souvent le cas avant 1994, un mécanisme permettant aux travailleurs de conserver leurs droits à percevoir des allocations de chômage. Les changements apportés au système d'indemnisation du chômage se sont traduits, à la fin de l'année 2000, par une réduction considérable de la durée d'indemnisation qui était d'environ huit ans jusqu'à fin 1993 et qui passera à quatre ans à compter du 1^{er} janvier 2001.

Lorsque les changements apportés tout récemment à la politique du marché du travail par la loi de finances de 1999 auront été introduits progressivement d'ici la fin de l'année 2000, il sera possible de percevoir des allocations de chômage pendant 12 mois uniquement avant que ne débute la période d'activation contre 24 mois auparavant, ce qui implique un droit et une obligation d'activation à temps complet de trois ans, et donne une période totale d'aide de quatre ans. Tous les jeunes de moins de 25 ans auront un droit et une obligation d'activation avant d'avoir atteint les six mois de chômage. Dans le passé, cela ne s'appliquait qu'aux jeunes n'ayant aucune qualification générale ou professionnelle formelle. Les personnes ayant terminé un enseignement professionnel ou un enseignement supérieur (sans avoir ensuite occupé un emploi) sont également en droit de percevoir une allocation de chômage mais d'un montant inférieur à celle que perçoivent les personnes ayant une expérience professionnelle. Le raccourcissement de 5 à 4 ans de la durée totale des prestations pour les plus de 25 ans a été accepté par les syndicats pour le motif que pendant la période d'activation les chômeurs n'auront plus à attendre longtemps entre le moment où ils terminent un programme d'activation et celui où ils sont admis dans un autre. Une participation effective aux mesures d'activation devrait représenter 75 pour cent de la période d'activation.

Fondamentalement, pendant la première période (12 mois), le chômeur doit rechercher un emploi ordinaire et il y est encouragé. Si le chômeur ne parvient pas à trouver un emploi, il entrera dans la période d'activation. Pendant cette période, le chômeur a un droit et une obligation d'activation. Les instruments de l'activation sont notamment l'orientation, l'aide à la recherche d'emploi, les plans d'emploi, la formation privée à l'emploi/la formation publique à l'emploi et, plus

récemment, les systèmes des congés, la rotation du travail et les emplois pool (*pool jobs*) sur la base d'un plein-temps. On trouvera en annexe de brèves notes explicatives sur quelques-uns des principaux instruments d'activation. L'objectif est toujours d'obtenir un emploi sur le marché du travail ordinaire. Si le chômeur ne parvient pas à obtenir un emploi non subventionné avant la fin de la période d'activation, il perdra ses droits aux allocations de chômage et devra demander à bénéficier de l'aide sociale sous conditions de ressources. Une année d'emploi ordinaire est donc exigée avant qu'une personne puisse réintégrer le système des prestations et redémarrer une nouvelle période de quatre ans.

Les chômeurs qui ne sont pas admis à percevoir des allocations de chômage parce qu'ils ont choisi de ne pas cotiser à une caisse d'assurance-chômage, parce qu'ils sont en fin de droit, ou pour toute autre raison bénéficieront de l'aide sociale, lorsqu'ils auront épuisé toutes les possibilités d'aide, et relèveront de la responsabilité des municipalités locales. Pour les personnes ayant des enfants à charge, l'aide est égale à 80 pour cent du taux maximum de l'allocation chômage. Pour les personnes n'ayant pas de charge de famille, elle est égale à 60 pour cent de l'allocation de chômage. Les jeunes sans enfant, âgés de moins de 25 ans et vivant chez leurs parents, qui n'ont pas perçu de revenus professionnels équivalant à plus de 60 pour cent de l'allocation de chômage perçue durant 18 mois, sont en droit de percevoir une allocation spéciale jeunes de moindre montant (Comité de statistiques sociales des Pays nordiques, 1997).

On peut distinguer deux catégories de bénéficiaires de l'aide sociale : la première est constituée de personnes qui sont considérées aptes à l'emploi par les municipalités et se sont inscrites pour un emploi dans les agences locales du SPE. La deuxième regroupe des personnes qui ont besoin dans un premier temps d'une aide spécifique pour améliorer leur employabilité avant de pouvoir être réinsérées dans le marché du travail. Ces personnes jugées inaptes à travailler à brève échéance ont effectivement besoin d'une aide importante qui incombe pour une large part aux municipalités.

Les activités des conseils régionaux du marché du travail

La réforme du marché du travail opérée en 1994 comportait un changement d'orientation. Les principaux éléments de cette réforme étaient : *a*) une décentralisation de la mise en œuvre des politiques au profit des conseils régionaux du marché du travail qui sont composés de représentants locaux des salariés (7 membres), des employeurs privés (7 membres) et des autorités locales (dont 3 émanant du comté et 4 des municipalités) et *b*) l'introduction d'un système de planification, de directives et d'objectifs pour permettre aux politiques régionales de se conformer aux objectifs nationaux de la politique du marché de l'emploi. Les principaux arguments avancés en faveur de la décentralisation et de l'implication

accrue des partenaires sociaux étaient de : a) faire en sorte que la politique du marché du travail soit plus flexible et mieux adaptée aux besoins locaux et b) d'améliorer la qualité de cette politique en additionnant le savoir des partenaires sociaux et en les impliquant davantage dans sa mise en œuvre.

Les règles de fonctionnement précisait que le dosage des instruments et la spécification détaillée des objectifs devaient être décidés au niveau régional tandis que les objectifs de la politique globale devaient être fixés au niveau central. Au niveau national, c'est le Parlement (*Folketing*) qui décide du montant total des crédits affectés aux mesures en faveur du marché du travail et qui établit, avec le ministère du Travail, la politique de l'emploi et notamment la politique active de l'emploi. Le ministère est assisté par le Conseil national tripartite du marché du travail (LAR).

La politique active de l'emploi est administrée par l'Autorité nationale du marché du travail (AMS), institution qui relève du ministère du Travail. L'AMS détermine les objectifs et les résultats à atteindre au niveau régional, en accord avec les conseils tripartites du marché du travail tant au niveau national qu'au niveau régional. Chaque année, les conseils régionaux du marché du travail déterminent les priorités politiques et décident des mesures visant le marché du travail à mettre en œuvre au niveau régional à l'intérieur du cadre général et d'un ensemble de règles fixées au niveau national, à l'issue de négociations avec le niveau central. Les RAR décident des mesures qui doivent être prises par les régions, fixent les priorités et les dimensions et déterminent les groupes-cibles. Les RAR peuvent également compléter les objectifs fixés au niveau national par des objectifs et des résultats régionaux.

Il incombe au SPE (AF en danois) de mettre en pratique les décisions prises par les RAR. D'un point de vue administratif, le SPE relève de l'Autorité nationale du marché du travail. Le directeur de l'agence régionale du SPE est également le secrétaire du RAR. Il est nommé par le ministre du Travail et a pour responsabilité juridique ultime de s'assurer que les décisions prises par le RAR sont conformes à la législation, aux règles et réglementations de l'État.

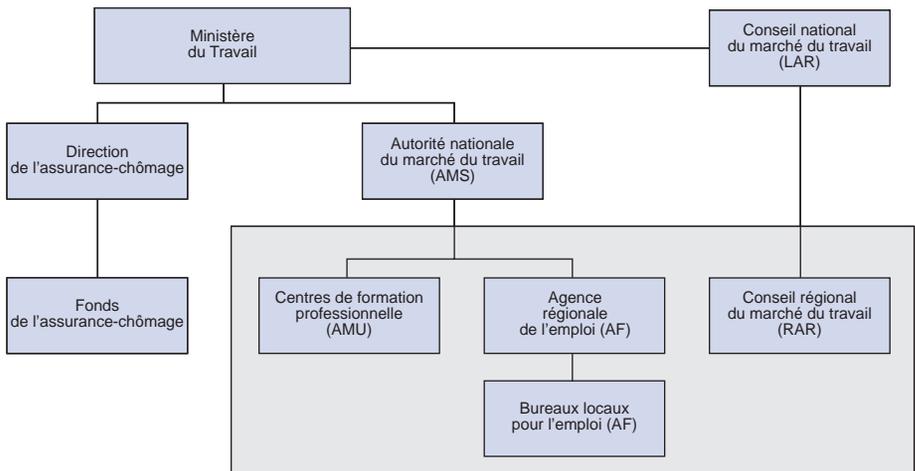
La fonction normale du service public de l'emploi est de fournir aux chômeurs et autres personnes à la recherche d'un emploi qui bénéficient de l'assurance-chômage des informations, une orientation professionnelle, une inscription aux fins des prestations de chômage et d'organiser leur formation professionnelle. En outre, les entreprises sont en droit d'obtenir du SPE une orientation rapide vers les candidats convenant pour un emploi. Une autre tâche importante du SPE est d'assurer un suivi de l'évolution du marché du travail et d'aider les autorités locales et de l'État en évaluant et en leur fournissant des informations sur la situation du marché du travail.

Dans chaque région, une agence régionale du SPE supervise le travail de plusieurs agences locales qui effectuent les prestations décidées au niveau régional. Ces agences n'ont guère de droit de regard sur l'utilisation des ressources et n'ont qu'une capacité limitée à lancer de nouvelles initiatives. Entre les agences locales du SPE et les entreprises, les contacts en personne sont nombreux ; ils sont le fait des consultants en matière d'emploi qui assurent une interface active et systématique avec les entreprises locales. Les centres de formation professionnelle (centres AMU) proposent des cours pour les travailleurs semi-qualifiés, pour ceux ayant un emploi comme pour ceux au chômage.

Ces centres relèvent au plan administratif du ministère du Travail mais sont gérés selon des principes commerciaux, le SPE étant un client pour les cours d'enseignement et de formation. Ces centres contribuent, sur une base contractuelle, aux éléments de la formation formelle décidée par les RAR pour l'activation des chômeurs. Toutefois, leurs principales fonctions de formation englobent un ensemble beaucoup plus large de formations professionnelles.

La figure 14 fait un tour d'horizon des principales institutions du marché du travail. Elle indique également les acteurs régionaux importants. Les autres acteurs importants dans le domaine de la politique du marché du travail, qui n'apparaissent pas sur la figure 14, sont le ministère de l'Éducation et des Cultes

Figure 14. Principales institutions du marché du travail au Danemark



Note : Les organismes non mentionnés dans cette figure sont notamment la Direction de l'environnement de travail qui relève du ministère du Travail.

et le ministère des Affaires sociales. Outre la formation dispensée par les centres de formation AMU sous la compétence du ministère du Travail, une formation permanente des travailleurs qualifiés et non qualifiés est assurée par les écoles techniques et professionnelles sous le contrôle du ministère de l'Éducation et des Cultes. C'est au ministère des Affaires sociales qu'il incombe, par le biais des municipalités, de superviser l'aide sociale et la plupart des autres transferts de revenus à l'exception de l'assurance-chômage.

La réforme a remplacé la gestion centrale des mesures de la politique du marché du travail par un système de gestion cadre et d'objectifs dont l'une des caractéristiques est une interaction entre le décideur central et les centres de décision décentralisés. La détermination des objectifs s'opère à travers un processus itératif complexe qui implique également un certain degré de consultations publiques. Deux objectifs principaux auxquels s'ajoutent cinq ou six domaines de focalisation et huit à dix cibles sont identifiés chaque année à la suite de discussions entre, d'une part, le ministère du Travail, conseillé par le LAR, au niveau central, et d'autre part, 14 RAR au niveau régional (Hansen, 1999).

Sur la base de ce qui est négocié par rapport aux cibles, chaque région peut ensuite décider du dosage d'instruments qu'elle souhaite utiliser. Chaque région est libre, par exemple, de panacher ses réponses et de choisir entre un enseignement et une formation privés des travailleurs, une rotation du travail, etc. Les différences régionales au niveau des instruments utilisés peuvent être imposées par des différences de contexte économique. Il se peut par exemple que, dans une région donnée, l'offre des entreprises privées en matière de sites de formation privés soit insuffisante pour permettre un recours important à cet instrument. En conséquence, cette région devra s'en remettre davantage à un enseignement et une formation dispensés dans des écoles et des centres de formation publics, ce qui peut être un instrument d'activation coûteux. Les situations et les besoins régionaux peuvent également être affectés par le cycle d'activités de la région et par d'autres facteurs externes.

A l'intérieur du cadre national, l'État accepte les irrégularités négociées à travers les régions. Toutefois, les priorités régionales doivent de fait être conciliées avec les objectifs nationaux et les systèmes de gestion financière. Dans ce système, les dotations budgétaires totales pour la région sont déterminées et un certain nombre d'exigences nationales sont fixées concernant les objectifs globaux du marché du travail, l'ampleur et la qualité des mesures à utiliser. Ainsi, les négociations entre l'autorité centrale (le ministère et l'AMS conseillés par le LAR) et les décideurs régionaux (SPE régional, RAR) est un élément-clé de l'élaboration de la politique régionale.

Plus récemment, les exigences du niveau central à cet égard se sont accrues avec la fixation et l'application croissante d'exigences de résultats communs et de

normes de qualité, et des contrôles des montants pouvant être dépensés au titre de l'activation à travers la définition d'un « prix » de 182 300 DKK* par personne activée. Cela donne l'assurance que l'ensemble du processus ne s'écartera pas beaucoup d'un système national unifié mais réduit le degré de flexibilité admis au niveau régional. En fait, la marge de manœuvre et la liberté d'action du conseil régional du marché du travail est limitée de maintes façons et, depuis la réforme de 1994, son pouvoir discrétionnaire est de plus en plus restreint. Cela reflète deux préoccupations principales à savoir le désir du Parlement danois de mieux contrôler un domaine dans lequel les sommes publiques investies sont considérables et la nécessité de maintenir le SPE en tant que système national unifié. Le retour à une certaine recentralisation est dû également aux problèmes qui se sont posés dans certains endroits et à la nécessité de les corriger et de les prévenir.

Le contrôle central, la transparence et le maintien d'un système unifié sont également assurés par le biais d'autres mécanismes :

- les résultats quantitatifs et qualitatifs obtenus au niveau régional remontent au niveau central à intervalles réguliers ;
- le secrétaire du conseil régional du marché du travail, qui est également le directeur de l'agence régionale du SPE, a la responsabilité de contrôler si les décisions prises par le conseil sont conformes aux lois et aux règles nationales. C'est lui (et non le président du RAR) qui est juridiquement responsable des décisions prises par le conseil régional du marché du travail. Sa position peut être délicate lorsque les directives données par le siège sont difficiles à concilier avec les priorités fixées par le RAR ;
- un transfert des bonnes pratiques s'opère entre les divisions et les conseils régionaux qui apprennent les uns des autres et tirent les enseignements des projets pilotes. On peut citer, à cet égard, l'exemple de l'expérimentation d'une décentralisation totale dans deux régions pilotes au Danemark à compter du 1^{er} janvier 2000 ;
- les programmes nationaux imposent leurs propres priorités ; à titre d'exemple, les chômeurs âgés de 48 ans ont été désignés comme nouveau groupe cible.

Outre ces mécanismes introduits pour suivre et contrôler la gestion décentralisée du marché du travail, il existe d'autres limitations de la marge de manœuvre effective au niveau du comté qui trouvent leur origine dans le mandat assigné au conseil régional du marché du travail. Cette marge de manœuvre est essentiellement limitée aux mesures au niveau de l'offre : le conseil décide des systèmes d'activation à mettre en œuvre pour mettre à la disposition des employeurs les qualifications appropriées. Le conseil peut être consulté de manière formelle ou

* 1 DKK = 0.134 euro (1 euro = 7.45 DKK) est le taux de change au 29.6.2001 (le Danemark est hors zone euro).

informelle sur les mesures à mettre en œuvre au niveau de la demande pour créer et maintenir des emplois ainsi que sur d'autres questions telles que les transports et la planification mais son rôle consiste essentiellement à améliorer l'employabilité. Ce qui limite le niveau d'intégration et l'impact possible du conseil.

Une autre restriction du champ de sa mission résulte du groupe-cible qui est limité aux personnes inscrites à la recherche d'un emploi et se focalise sur celles en droit de percevoir des allocations de chômage. Ce sont essentiellement les municipalités qui s'occupent des autres sans-emploi. En outre, un certain nombre de problèmes tels que la façon de lutter contre le travail au noir sont également discutés au niveau national. En dépit de toutes ces limites, la manière dont les mesures d'activation sont dosées et ciblées diffère effectivement d'un comté à l'autre, ce qui démontre que les acteurs régionaux font usage de la liberté d'action dont ils disposent.

Le comté de Storstrøm est pris comme exemple pour illustrer la manière dont le RAR travaille. Storstrøm est situé dans le sud-est du Danemark et englobe Lolland, Falster, Møn et la partie méridionale de l'île de Sjælland plus un certain nombre de petites îles. La région représente 7.9 pour cent de la superficie totale du Danemark et sa population de 259 106 personnes représente 5 pour cent de la population totale du pays. La densité de population du comté est de 54 habitants au km² contre 123 habitants au km² pour l'ensemble du Danemark.

Storstrøm est l'une des régions les plus pauvres du pays. L'économie du comté présente un certain nombre de faiblesses structurelles fondamentales : une économie fortement dépendante de l'agriculture et des industries de transformation alimentaire ; un secteur privé des services peu développé, une croissance faible des exportations (tant des exportations internationales que des exportations à destination d'autres régions du Danemark) ; un niveau technologique faible et une main-d'œuvre peu qualifiée. La proportion de la population ayant une qualification de troisième cycle et le pourcentage de personnes employées dans les services aux entreprises sont bien inférieurs à la moyenne nationale tant pour Lolland-Falster que pour le comté de Storstrøm (voir tableau 21).

En outre, le comté de Storstrøm n'est pas homogène ; la partie s'étendant sur la partie méridionale de l'île de Sjælland est plus prospère et plus étroitement reliée au Grand Copenhague tandis que la partie méridionale du comté (Lolland-Falster) est plus pauvre et en proie à des problèmes structurels graves auxquels s'ajoute l'isolement relatif de la région. Le taux de chômage dans cette partie méridionale du comté est plus élevé que dans l'ensemble du comté. La baisse du chômage en 1998-99 se fait plus lentement à Lolland-Falster que dans l'ensemble du comté.

Considérant le contexte régional, le RAR a fixé deux objectifs prioritaires : éviter les pénuries de main-d'œuvre et de qualifications sur le marché du travail et

Tableau 21. **Storstrøm, Lolland-Falster, Danemark : comparaison de quelques statistiques**

Statistiques	Storstrøm	Lolland-Falster	Danemark
Taux de chômage, % (sept. 1999)	6.3	7.1	5.1
Taux de variation du chômage, % (sept. 1998-sept. 1999)	-11.2	-9.8	-11.5
Population ayant un niveau de 3 ^e cycle, %	8.1	9.1	13.9
Employés de l'industrie primaire, %	7.3	6.0	4.3
Employés des services aux entreprises, %	7.1	8.0	11.4

Source : AF-Storstrøm.

lutter contre le chômage de longue durée. Le tableau 22 décrit les objectifs du conseil régional du marché du travail et les résultats fixés pour le comté de Storstrøm

Figure 15. **Carte du Danemark**



Tableau 22. **Objectifs et exigences de résultats du conseil régional du marché du travail pour l'année 2000, région de Storstrøm**

Objectif 1 : AF-Storstrøm doit renforcer son rôle de courtage professionnel, efficace et orienté vers le service pour répondre aux besoins en matière d'emploi des entreprises publiques et privées.

Exigence de résultat 1.1 AF-Storstrøm doit placer au minimum 3 700 demandes d'emploi sur 5 jours*.

Exigence de résultat 1.2 La proportion des offres d'emploi orientées vers des chômeurs de 50 ans et plus doit être au minimum égale à la part de cette catégorie dans le nombre total de chômeurs.

Exigence de résultat 1.3 La proportion des bénéficiaires de l'aide sociale qui se voient proposer un emploi doit être accrue par rapport à l'an dernier.

Exigence de résultat 1.4 Au moins 25 % de la proportion des offres d'emploi reçues par AF-Storstrøm sur une période de cinq jours doit provenir d'entreprises n'ayant pas déclaré de vacances d'emploi auprès du Bureau du travail* dans les 12 mois précédents.

Exigence de résultat 1.5 Au maximum 5 % des vacances d'emploi enregistrées auprès de AF-Storstrøm ne doivent pas être pourvues une semaine après la date de début convenue*.

Exigence de résultat 1.6 Le personnel de AF-Storstrøm visitera à tout le moins 3 800 entreprises sur l'année 2000 dont 1 000 seront des entreprises visitées pour la première fois.

Objectif 2 : L'effort en termes de politique du marché du travail devra éviter les problèmes de pénurie de main-d'œuvre et y remédier

Exigence de résultat 2.1 AF-Storstrøm doit avoir lancé des initiatives dans tous les domaines où l'on peut s'attendre à ce qu'il existe ou dans lesquels il existe effectivement des pénuries de main-d'œuvre*.

Exigence de résultat 2.2 Il faut établir le dialogue avec les acteurs locaux pour aider à prévenir les pénuries.

Exigence de résultat 2.3 Il faudra faire un effort d'éducation égal à tout le moins à 240 apprentissages d'adultes pour l'année 2000. C'est sur le secteur du travail des métaux, de la construction, de la santé et des questions sociales que portera l'essentiel de cet effort.

Autres exigences par rapport à cet objectif : enregistrement rapide et vérification des qualifications des chômeurs inscrits dans les secteurs connaissant des pénuries et placement interrégional accru pour les postes vacants dans les secteurs ayant des difficultés de recrutement.

Objectif 3 : L'effort d'activation doit apporter aux chômeurs des qualifications leur permettant de tisser des liens permanents avec le marché du travail ordinaire.

Exigence de résultat 3.1 Au moins 50 % des chômeurs inscrits au programme « effort précoce de flexibilité » de AF-Storstrøm doivent commencer un enseignement ou un travail ordinaire dans les 6 mois suivant la fin de leur activation*.

Exigence de résultat 3.2 Au moins 25 % des chômeurs inscrits dans la période d'activation doivent s'engager dans un enseignement ou un emploi ordinaire dans les six mois suivant le début de l'activation*.

Au moins 35 % des chômeurs en période d'activation doivent avoir commencé un enseignement ou un emploi ordinaire* dans les 12 mois suivant le début de l'activation.

Au moins 45 % des chômeurs en période d'activation doivent avoir commencé un enseignement ou un emploi ordinaire dans les 18 mois suivant le début de l'activation.

Tableau 22. **Objectifs et exigences de résultats du conseil régional du marché du travail pour l'année 2000, région de Storstrøm (suite)**

-
- Exigence de résultat 3.3 Le nombre des postes vacants dans la formation privée des travailleurs dans la région de Storstrøm doit être d'au minimum 555 pour l'année 2000 et 240 apprentissages d'adultes doivent être initiés.
- Exigence de résultat 3.4 AF-Storstrøm doit faire en sorte que 30 % au moins des chômeurs ayant bénéficié d'une médiation pour trouver un emploi sortent de la période d'activation*.
- Exigence de résultat 3.5 AF-Storstrøm doit faire en sorte que 85 % au moins des objectifs d'emploi des plans d'action individuels correspondent aux besoins du marché régional de l'emploi*. (Le RAR lui-même a défini des sous-objectifs complémentaires à l'intérieur de cet objectif global du LAR).
-

Objectif 4 : L'effort au niveau du marché du travail doit contribuer à prévenir le chômage de longue durée et à y remédier.

- Exigence de résultat 4.1 AF-Storstrøm doit prendre des initiatives concernant les groupes de chômeurs bénéficiant de l'assurance-chômage les plus faibles pour faire qu'ils obtiennent un enseignement ou un emploi ordinaire. Dans le cas où cet effort peut être encouragé, les compétences d'autres acteurs pertinents de la région doivent être utilisées*.
- Exigence de résultat 4.2 En 2000, les RAR et le SPE devront préparer un plan d'action pluriannuel concernant l'effort futur en direction des chômeurs ayant des liens faibles avec le marché du travail.
- Exigence de résultat 4.3 Le nombre des chômeurs de longue durée doit être inférieur à celui de l'an dernier.
- Exigence de résultat 4.4 AF-Storstrøm doit accroître ses efforts et ses performances en direction des chômeurs de plus de 50 ans.
- Exigence de résultat 4.6 Le taux de chômage des chômeurs de plus de 50 ans doit être inférieur à celui de 1999*.
-

Objectif 5 : La politique du marché du travail doit contribuer à un renforcement de l'emploi dans la région de Storstrøm et le RAR et le SPE doivent travailler en étroite collaboration avec les autres acteurs de la politique d'enseignement et de développement industriel lié au marché du travail.

- Exigence de résultat 5.1 En 2000, le RAR prendra l'initiative de constituer un groupe de travail sur les problèmes du marché du travail.
- Exigence de résultat 5.2 AF-Storstrøm conduira un certain nombre d'analyses du marché du travail.
-

*Négocié entre le ministère et le RAR.

ainsi que ceux spécifiés dans le cadre des objectifs de la politique nationale par le Conseil national du marché du travail pour l'année 2000.

Les exigences des résultats négociées entre le ministère et les RAR sont signalées dans le tableau 22 par un astérisque. Dans chaque cas, les résultats recherchés sont bien spécifiques. Il peut y avoir des négociations politiques entre le centre et les différents RAR sur l'obtention de ces résultats spécifiques. C'est au SPE qu'il incombe de faire en sorte que les résultats fixés soient réalisés. Pour le suivi des réalisations on se sert d'indicateurs de performances.

Le tableau 23 présente quelques comparaisons limitées des utilisations nationales et régionales des différents instruments d'activation. C'est dans le recours à l'emploi subventionné (2.4 % de la main-d'œuvre à Storstrøm contre 1.4 % pour l'ensemble du Danemark en 1999) que l'on peut observer la différence la plus importante entre l'ensemble du pays et Storstrøm. Le recours à l'enseignement et à la formation est également plus important à Storstrøm. A l'évidence, il se peut que des différences régionales dans l'utilisation des mesures actives du marché du travail reflètent des différences de conditions économiques et d'autres facteurs, comme en témoigne la différence de taux de chômage.

La dernière colonne du tableau 4, la colonne (e), exprime le ratio entre la colonne (d) et la colonne (b). Elle donne une mesure relative des différences d'utilisation des différents instruments d'activation à Storstrøm et dans l'ensemble du Danemark. Les chiffres de la colonne (e) montrent que, relativement à la main-d'œuvre, le recours à l'emploi subventionné est supérieur de 79 pour cent à Storstrøm. Dans la mesure où le pourcentage des chômeurs inscrits et du nombre total de participants est respectivement supérieur de 29 pour cent et 30 pour cent, ce résultat confirme que le SPE de Storstrøm a privilégié les subventions dans sa réponse à un chômage plus élevé.

Pour les autres instruments, la colonne (e) montre que Storstrøm affiche un chiffre inférieur de 10 pour cent pour le recours aux plans de congés, supérieur de

Tableau 23. **Nombre de participants dans les différents programmes du marché du travail, plans de congés et départs en retraite anticipée pour l'ensemble du Danemark et pour la région de Storstrøm, 1999**
(Mesuré en EPT)

	Danemark		Storstrøm		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
	Participation	% main-d'œuvre	Participation	% main-d'œuvre	Colonne (d)/ Colonne (b)
Emplois subventionnés	39 108	1.4	3 111	2.5	+79 %
Plans de congés	29 089	1.0	1 147	0.9	-10 %
Enseignement et formation pour les chômeurs	32 560	1.2	1 713	1.4	+17 %
Autres activités	6 061	0.2	164	0.1	-7 %
Départ en retraite anticipée	179 655	6.5	10 805	8.5	+30 %
Chômeurs inscrits	158 190	5.7	9 359	7.4	+29 %
Total	444 663	16.0	26 299	20.8	+30 %

Note : Chiffres fournis par AF-Storstrøm. Les chiffres proviennent de Statistique Danemark et correspondent au troisième trimestre 1999 à l'exception des données relatives aux chômeurs inscrits qui correspondent à la moyenne pour l'année 1999.

17 pour cent pour le recours à l'enseignement et à la formation et supérieur de 30 pour cent pour les départs en retraite anticipée.

Conjuguer tripartisme et fonctionnement en réseau

Au sein des RAR les représentants des partenaires sociaux (sept représentants des employeurs et sept représentants des syndicats), qui sont les plus directement impliqués en tant que bénéficiaires des politiques du marché du travail, dominant. La participation des autorités locales (trois représentants du comté et quatre des municipalités) dans ce modèle de coopération tripartite est quelque peu problématique. Jusqu'ici, elles se sont montrées quelque peu hésitantes à s'impliquer avec les partenaires sociaux alors qu'il existe une longue tradition de partenariat entre employeurs et syndicats.

Les employeurs représentés au RAR se soucient principalement de faire en sorte de pouvoir disposer des travailleurs dont ils ont besoin et d'avoir des politiques qui les y aident. La réinsertion rapide des chômeurs dans le marché du travail est également un objectif important pour eux. Ils estiment que le RAR doit concentrer ses activités sur les chômeurs qui en sont dans leur première année de chômage mais, du fait des pénuries de main-d'œuvre, les employeurs sont désormais enclins à considérer également d'autres catégories de personnes sans emploi. Toutefois, les intérêts des personnes confrontées à des difficultés plus grandes sur le marché du travail préoccupent moins les employeurs. Et pourtant, dans un climat de gel ou de compression de l'emploi public, la nécessité pour le secteur privé, et pour les grandes entreprises en particulier, de jouer un rôle plus actif par rapport aux objectifs de la politique du marché du travail, devient plus grande. Confrontés à ces attentes, les représentants des employeurs qui gèrent leur propre entreprise, en plus de représenter les intérêts des employeurs au RAR, trouvent que leur participation leur prend trop de temps et considèrent que certaines questions figurent à l'ordre du jour de différentes réunions et sont discutées indéfiniment. Cependant (et ceci est vrai pour les autres représentants siégeant au RAR), ils ne veulent pas que l'État interfère dans toutes choses et acceptent donc la conséquence logique de ce refus qui est l'obligation pour eux de consacrer du temps et de l'énergie, en coopération avec les autres membres du conseil, afin de pouvoir orienter les actions selon leurs besoins et leurs intérêts.

Également représentés au sein du RAR, les syndicats sont étroitement impliqués dans l'administration des caisses d'assurance-chômage. Bon nombre de personnes qui choisissent de s'assurer contre le chômage sont également affiliées à des syndicats. Les syndicats sont donc très attachés à défendre leurs intérêts et peuvent être enclins à porter moins d'attention aux personnes bénéficiant de l'aide sociale. De fait, après la période pendant laquelle ils sont en droit de percevoir les allocations de chômage, un grand nombre de chômeurs, qui sont désormais

bénéficiaires de l'aide sociale, choisissent de ne plus acquitter leur cotisation syndicale. Les syndicats déclarent néanmoins avoir une responsabilité globale à l'égard de tous les chômeurs, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent.

Les caisses d'assurance-chômage elles-mêmes ont un rôle direct à jouer en ce sens que leur accord est nécessaire pour toutes les propositions émanant du RAR. La fonction des caisses d'assurance est de protéger les personnes ayant un emploi contre un éventuel licenciement ou remplacement résultant de mesures du marché du travail que pourrait proposer le RAR. A titre d'exemple, les syndicats et les caisses d'assurance-chômage peuvent être sensibles à l'utilisation des emplois-formation dans le secteur privé comme mesure du marché du travail en raison des effets de déplacement potentiels que ces mesures pourraient avoir sur les travailleurs ayant un emploi. Cette difficulté spécifique est apparue récemment dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration du comté de Storstrøm.

Les questions budgétaires, en particulier le coût des dépenses de protection sociale pour lesquelles elles ont une responsabilité légale (écoles élémentaires, protection sociale et service d'accueil des enfants) sont toujours une préoccupation générale des municipalités. Les représentants municipaux siégeant au RAR ont le sentiment que la dimension marché du travail des responsabilités et des intérêts des municipalités n'est pas suffisamment traitée au sein du RAR. Le problème est devenu encore plus critique maintenant que la période durant laquelle les personnes peuvent percevoir les allocations de chômage a été progressivement ramenée de huit à quatre ans. Cela signifie que désormais ces personnes relèvent plus tôt de la protection sociale et qu'elles deviennent plus tôt dépendantes des ressources financières des municipalités.

En outre, une implication plus ferme des municipalités dans les questions du marché du travail est également vitale pour les aider dans leur rôle d'employeurs à résoudre leurs propres pénuries potentielles de main-d'œuvre, et à lutter contre l'exclusion sociale. Si les systèmes utilisés par les municipalités pour améliorer l'employabilité des bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas assez étroitement liés au marché du travail, leurs efforts aboutiront à créer de simples abris pour les sans emplois dans lesquels seront ensuite pris au piège de la marginalisation. On peut citer par exemple les « écoles de production » utilisées par un certain nombre de municipalités pour combiner diverses mesures d'activation pour les catégories de main-d'œuvre ayant des liens lâches avec le marché du travail. Créées officiellement pour donner une orientation professionnelle aux jeunes qui ne savent pas quelles études et quelle profession choisir, ces écoles tendent à devenir des lieux où les jeunes ayant abandonné leurs études restent pour effectuer quelques travaux pour la collectivité et conserver en échange leurs droits aux prestations d'aide sociale alors que les municipalités voient dans ces écoles de production et dans les initiatives analogues telles que les mini-entreprises

créées par les municipalités, des mécanismes nécessaires en l'absence de solutions de rechange.

Le comté a trois représentants qui siègent au RAR. Les responsabilités du comté dans le domaine des politiques du marché du travail se limitent à influencer les politiques par la constitution de réseaux et à assister aux réunions du RAR. Ses représentants passent un certain temps à consulter leur administration afin que les décisions prises par le RAR soient acceptables pour le comté. Les comtés ont également des responsabilités indirectes du fait du rôle qu'ils jouent dans l'enseignement post-obligatoire. Ils gèrent et financent des établissements d'enseignement pour adultes qui peuvent être utilisés pour la formation des chômeurs à la recherche d'un emploi. Ils gèrent et financent également des centres de réadaptation pour les personnes qui leur sont envoyées par les municipalités parce qu'elles ont besoin d'une aide particulière avant de pouvoir s'accommoder de conditions normales de travail.

Mais la principale responsabilité des comtés dans le domaine de l'emploi est une responsabilité d'employeur direct. A Storstrøm, par exemple, le comté est le plus gros employeur de la région avec un effectif qui s'élève à 9 000 personnes. Le comté emploie entre 400 et 500 personnes dans des lieux publics de formation des travailleurs qu'il met à disposition à l'issue de négociations avec ses partenaires au sein du RAR. En outre, par le biais de sa politique de gestion des ressources humaines, le comté s'efforce d'être indulgent à l'égard des personnels moins productifs en essayant de les maintenir dans un emploi. Dans un contexte national général où le Parlement a décidé de réduire ou, du moins, de geler le nombre des emplois dans les administrations publiques, le rôle du comté apparaît particulièrement important pour les personnes qui connaissent des difficultés sur le marché du travail.

Le rôle du RAR en tant qu'institution susceptible de débloquent les goulots d'étranglement affectant les marchés locaux du travail, est important. Toutefois, en dépit de sa présence en tant qu'instrument formel du débat et de la discussion, il semble qu'un mécanisme permettant une discussion approfondie et un accord authentique au sein des RAR fasse défaut et que subsistent des tensions résiduelles qui ne sont pas abordées directement par le biais d'une discussion ouverte entre les différentes parties. Il semble parfois que des solutions sont adoptées, vraisemblablement sur la base du modèle danois du consensus, parce qu'elles sont acceptables pour tous même si ce ne sont pas les meilleures. Cette formule est préférée à celle dans laquelle une majorité impose à une minorité des solutions meilleures.

L'instrument de l'emploi-formation à Storstrøm est un exemple de ce type d'ambivalence ou d'indécision. Les employeurs du RAR déclarent préférer une formation privée des travailleurs parce qu'ils pensent que ces programmes offrent

aux participants de meilleures chances d'insertion dans le marché normal du travail et qu'ils sont moins coûteux que d'autres formules telles que la formation en institution. Ils déplorent que la formation privée demeure sous utilisée (par exemple, 10,5 % seulement de tous les sites de formation des travailleurs en 1999, voir tableau 23) et considèrent que le problème est dû en partie à l'incapacité du SPE à procurer un nombre suffisant de sites de formation privée. Le SPE, pour sa part, maintient que les employeurs privés ne sont pas intéressés à prendre des stagiaires dans le cadre de programmes emploi-formation. L'objectif véritable des RAR devrait être de permettre de confronter et de concilier ces points de vues divergents.

Le manque de confrontation au sein du RAR est également révélé par les points de vues et intérêts divergents que les syndicats et les municipalités ont sur cet instrument du marché du travail. Les syndicats considèrent que cet instrument n'est pas aussi efficace qu'il pourrait l'être. Pour eux, le placement dans des entreprises privées est également préférable à un emploi-formation dans la fonction publique. Le problème que pose un emploi-formation dans la fonction publique est qu'il n'est pas nécessairement bien adapté aux besoins du marché du travail et que de ce fait il aboutit rarement à un emploi ordinaire. On a cité le cas, par exemple, d'une municipalité qui avait 80 postes vacants d'assistantes de garderie (les municipalités ont une responsabilité légale en ce qui concerne l'offre de structures d'accueil des enfants). Dans le même temps, cette municipalité avait 123 personnes en emploi-formation, mais aucune de ces personnes n'allait acquérir les qualifications nécessaires pour prétendre à un emploi ordinaire de garde d'enfants.

En outre, certaines entreprises de la région, et en particulier les grandes entreprises, règlent le problème de leurs besoins en formation, bien que d'une manière plus lente et plus onéreuse, par le recours à l'apprentissage pour adultes, formule dans laquelle des travailleurs de plus de 25 ans reçoivent une formation sur une période de 30 mois. L'employeur perçoit une subvention salariale horaire de 40 DKK s'il s'agit d'une nouvelle embauche et de 35 DKK si la personne est déjà employée dans l'entreprise (ou par ailleurs) en qualité de travailleur non qualifié. Pour les emplois-formation ordinaires et privés, la période d'emploi est de six mois pendant lesquels l'employeur rémunère le travailleur au taux prévu par les conventions collectives et reçoit du SPE une subvention horaire de 50,55 DKK. Ces exemples particuliers et ces critiques sont le signe d'un certain manque de confrontation approfondie des points de vues divergents au sein du RAR et de l'absence de contact direct entre le RAR et les problèmes locaux.

Le RAR ne doit pas être considéré uniquement comme un modèle nécessaire de partenariat institutionnel mais aussi comme une tribune extrêmement influente offrant la possibilité d'intégrer les politiques, de promouvoir l'innovation et d'encourager au niveau local une culture forte de coopération entre les acteurs et de fonctionnement en réseau. Les membres des RAR sont des personnes

en vue. A Storstrøm, le maire du comté, le président de la confédération syndicale de Storstrøm, le président du comité industriel relevant du conseil de comté, le président du comité éducation et culture du comté, le maire de la municipalité de Præstø, qui siège également au conseil de l'association des municipalités du comté, et le président de l'association régionale des industries manufacturières sont tous membres du RAR. Comme ils ont beaucoup d'influence, de connaissances et d'expérience en matière de politique de développement industriel, de politique de l'éducation et dans divers autres domaines, ils intègrent un large éventail de politiques tout en planifiant les politiques du marché du travail et encouragent les approches coopératives.

On peut recenser les exemples ci-après de fonctionnement en réseau lié aux activités et aux objectifs du RAR dans le comté de Storstrøm :

- Il existe un « lieu d'information régional » où le RAR, le SPE régional et les institutions locales de formation discutent des besoins en formation et des exigences appropriées en termes de cours.
- Des réunions informelles ont lieu entre le secrétariat du RAR et les organisations membres au sujet des points de l'ordre du jour du RAR.
- Les représentants des comtés et des municipalités se rencontrent avant les réunions du RAR pour discuter des points de l'ordre du jour.
- L'établissement à Nykøbing d'un centre d'orientation professionnelle. Ce centre est géré par un partenariat financé principalement par le RAR.
- Le SPE régional, en tant qu'organe administratif du RAR, agit en interaction continue avec les prestataires de services d'enseignement et de formation relativement à la mise en œuvre de la politique du marché du travail dans le comté.
- Le RAR est consulté sur les questions de planification (pour l'aménagement physique, le développement d'activités de transport, etc.) qui sont du ressort des comtés et des municipalités. A titre d'exemple, le RAR est représenté au comité de travail créé par le conseil de comté de Storstrøm pour promouvoir l'idée d'un pont reliant le sud du comté au nord de l'Allemagne.
- Le conseil de comté de Storstrøm a la responsabilité d'un certain nombre d'instituts d'enseignement spécial pour adultes, qui dispensent une formation pour adultes au chômage à l'intérieur de programmes sociaux et de soins de santé. Dans le cadre du RAR, le conseil a créé un comité de planification de l'enseignement chargé d'améliorer les liens entre les entreprises privées du comté et les établissements d'enseignement.
- En 1998-1999, Storstrøm a été désigné comme région pilote pour y développer et tester des mesures spéciales destinées à aider les personnes ayant des liens lâches avec le marché du travail. A cet effet, le RAR et le

SPE ont établi trois projets pilotes en coopération avec les syndicats et les municipalités afin d'élaborer des méthodes et de recueillir des expériences sur des offres d'activation efficaces qui permettront de faire à l'égard de cette catégorie de chômeurs un effort plus orienté vers un objectif. Cette mesure a donné lieu à un grand nombre de dialogues et d'accords de coopération entre les partenaires et cet ordre du jour fait partie des objectifs continus fixés pour le RAR en 2000 (voir tableau 22).

Une grande partie de l'activité concerne apparemment l'élaboration de réseaux en vue d'une coopération avec d'autres acteurs régionaux. Ce qui n'est pas très évident, c'est dans quelle mesure ces efforts se traduisent par des accords fermes aux termes desquels les différents acteurs s'engagent à travailler ensemble de manière cohérente et uniforme. Compte tenu du nombre d'organismes engagés dans le processus de décision et de consultation, la pression exercée sur les institutions chargées de la mise en œuvre pour qu'elles prennent des actions concrètes, est grande. Des plans sont élaborés qui ne sont pas toujours suivis d'une mise en œuvre rapide.

En règle générale, il apparaît que l'on met trop l'accent sur les structures et les décisions bien établies et qu'on le met moins sur les actions, les méthodes nouvelles, les résultats, les produits et les services. La décision prise par le RAR à Storstrøm de cibler sur les personnes bénéficiant de la protection sociale un certain pourcentage (supérieur à celui de 1999, voir l'exigence de résultat 1.3 du tableau 4) des candidatures à un emploi proposées par le SPE, en est un exemple. La cible a été établie et déclarée mais cela n'a guère de conséquences en ce sens que cela n'implique aucun changement de stratégie ou aucune tâche nouvelle pour le SPE. Toutefois, cette exigence de résultat confronte la politique du marché du travail à de nouveaux problèmes qui nécessiteront de développer de nouveaux mécanismes de coordination, à l'intérieur du cadre des mécanismes existants, par exemple pour élargir clairement le champ d'action du RAR et doter le SPE régional des outils dont il a besoin pour opérer dans ce nouveau domaine. Les employés du SPE ne sont pas habitués à conseiller les personnes sur la protection sociale ou à s'occuper des problèmes personnels et sociaux spécifiques que peuvent avoir certaines d'entre elles. Ce qui laisse à penser qu'une formation appropriée du personnel pourrait être nécessaire. La coopération avec d'autres acteurs, comme les municipalités et les ONG, qui ont acquis dans ce domaine des compétences utiles, devrait être renforcée.

Même si un petit nombre seulement de partenariats semblent travailler à la mise en œuvre d'actions concrètes, il est quelques exceptions notoires et le centre professionnel de Nykøbing en est une. En prenant l'initiative de créer ce centre, le RAR a voulu créer un instrument opérant comme un navigateur humain pour offrir, sur une base d'auto-accès, une orientation professionnelle et des conseils indépendants. Le centre est dirigé par un partenariat entre des écoles secondaires,

des écoles professionnelles et des centres de formation, des autorités locales et régionales, le SPE et les syndicats. Son personnel est détaché des écoles et des instituts de formation et l'ensemble de ses coûts de fonctionnement est couvert par le RAR. Entre six et huit conseillers travaillent à plein-temps pour le centre. Le centre aide également les entreprises dans leur planning d'enseignement qui vise une amélioration continue des qualifications de la main-d'œuvre.

Les avantages de cette gestion par partenariat sont notamment une approche plus neutre du conseil et des orientations vis-à-vis des différents prestataires en matière d'enseignement et de formation et une plus grande indépendance à l'égard du SPE, ce qui signifie que les bénéficiaires des allocations de chômage ne vont pas simplement au centre dans le but de conserver leurs droits à prestations. De fait, le centre n'a aucune obligation de rendre compte au SPE de leur disponibilité pour le marché du travail ou de leur éligibilité aux allocations de chômage. C'est en ce sens que ce centre se distingue des instruments fournis directement par le SPE ou placés sous le contrôle de celui-ci. Toutefois, la question de l'efficacité économique de ce type de centre indépendant se pose. Ce centre d'orientation professionnelle n'accueille chaque année que 8 000 visiteurs, ce qui est très faible compte tenu du personnel et du matériel dont il dispose.

Politique du marché de l'emploi et problèmes sociaux

Les chômeurs sans assurance-chômage, les chômeurs jeunes sans formation professionnelle, les personnes percevant des allocations maladie et les personnes décrites généralement comme « ayant des liens lâches avec le marché du travail » posent toute une série de difficultés à la politique du marché du travail.

En un sens, ce qui s'est passé dans le comté de Storstrøm et dans d'autres régions du Danemark c'est que la reprise économique générale a contribué à réduire l'ampleur du chômage en offrant de nouveaux débouchés, notamment des débouchés pour les chômeurs les moins qualifiés. Mais, en même temps, les personnes restant durablement au chômage et celles appartenant aux autres catégories mentionnées ci-dessus sont devenues plus visibles et plus difficiles à réinsérer dans un emploi normal.

Ces nouveaux problèmes frottent la politique du marché du travail à la politique sociale et appellent à la création de nouveaux instruments et à l'adoption de nouvelles mesures ciblées sur les personnes ayant toute une série de problèmes personnels et sociaux. La responsabilité, en particulier la responsabilité financière de la plupart de ces groupes à problèmes incombe aux municipalités. Or, de tout temps, les municipalités n'ont pas impliqué les partenaires sociaux ou assurément aucun autre acteur, privé ou bénévole, dans ses tentatives de s'attaquer aux problèmes sociaux. La situation est en train de changer et les approches actuellement adoptées visent à encourager la gestion de ces problèmes dans le

cadre d'un partenariat plus actif. C'est un phénomène nouveau qui commence à remettre en question la dépendance à l'égard de l'État qui a de tout temps caractérisé le modèle danois de l'État-providence. Les nouveaux problèmes défient également la diligence et les attitudes des officiels locaux et certains résultats peuvent être obtenus à travers une liberté d'action et une coopération locale. Le catalyseur de cette coopération locale peut parfois être aussi simple que le fait de partager les mêmes locaux, comme cela est le cas pour l'agence locale du SPE et l'administration des affaires sociales dans la municipalité de Præstø.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, les municipalités administrent et participent au financement de l'aide sociale versée aux chômeurs sans assurance-chômage et c'est à elles qu'incombe la responsabilité d'activer les bénéficiaires de l'aide. Il est important de souligner que le SPE ne peut légalement activer les bénéficiaires de l'aide sociale bien qu'il puisse proposer des offres d'emplois ordinaires aux bénéficiaires de l'aide sociale. Les municipalités fournissent également une certaine proportion de l'emploi subventionné offert aux chômeurs assurés. Mais il n'y a guère de liens entre ces tâches et le RAR. Il est possible que le SPE puisse choisir pour cible le groupe le plus facile, c'est-à-dire les personnes bénéficiant de l'aide sociale qui sont prêtes à prendre un emploi, en particulier lorsque le SPE devra expliquer ses performances et ses résultats. Si l'on veut que le système fonctionne, il faut qu'il ait la capacité de faire en sorte que le problème ou le client soit totalement traité. Par conséquent, les incitations accordées aux administrateurs de programmes des politiques actives du marché du travail doivent être étendues pour couvrir un ensemble d'indicateurs de performances bien conçus, adaptés aux problèmes spécifiques des bénéficiaires de l'aide sociale.

Et pourtant, aucun objectif explicite ou aucune exigence de résultat vis-à-vis des chômeurs sans assurance-chômage ne figure à l'ordre du jour du RAR. Il n'a pas non plus été établi de procédures transparentes par lesquelles les municipalités peuvent orienter vers le SPE les chômeurs non assurés qu'elles considèrent prêts pour un emploi normal. C'est là une source de frustration pour les municipalités. En l'absence de procédures permettant de s'entendre sur ces chiffres, aucun objectif ou aucune exigence de résultat ne peut être fixé pour ce problème. La situation est peut être en train de changer car un travail statistique visant à identifier le nombre de chômeurs sans assurance-chômage que le SPE a orientés en 1999 vers des emplois vacants, a été entrepris à Storstrøm. Le chiffre obtenu servira de résultat minimum.

L'attention insuffisante portée aux catégories de personnes qui ont « des liens lâches avec le marché de l'emploi », semble figurer parmi les raisons justifiant la mise en place de comités locaux de coordination sociale. Ces comités ont été introduits par le ministère des Affaires sociales pour aider les municipalités et les conseiller sur la manière de gérer leurs responsabilités à l'égard de personnes

qui, du fait de la maladie ou d'autres facteurs, ont une capacité réduite à exercer un travail ordinaire. Ces comités sociaux sont bien placés pour suivre des approches plus intégrées et directes au niveau local et inventer de nouvelles formes d'organisation du travail mieux adaptées aux besoins de leurs ensembles d'intérêts. On peut citer ici l'exemple des « emplois flexibles » pour les personnes qui ont une capacité de travail réduite et qui ne peuvent par conséquent travailler à plein-temps. Des horaires de travail réduits sont négociés pour ces personnes avec des employeurs privés. Elles sont payées au taux plein et l'État fait la différence entre ce que l'employeur verse aux travailleurs à capacité réduite pour le nombre d'heures réellement effectuées et l'intégralité du salaire perçu.

Lors de la création de leurs comités de coordination sociale, les municipalités peuvent choisir d'avoir leur propre comité ou de coopérer avec des municipalités voisines. Si les municipalités choisissent de coopérer, elles regroupent les subventions individuelles qu'elles reçoivent du ministère des Affaires sociales pour couvrir leurs coûts d'animation. Les vingt-quatre municipalités de Storstrøm, par exemple, ont créé six comités de ce type qui couvrent plus ou moins les mêmes zones géographiques que les six agences locales du SPE. Pour l'ensemble du Danemark, on recense 140 comités de coordination. Avoir un grand nombre de comités de ce type apparaît dans un premier temps comme bénéfique car cela signifie des résultats différents, de nouveaux résultats et une situation d'apprentissage plus riche.

Une caractéristique intéressante de ces comités de coordination sociale est la liberté qu'ils ont d'inviter des organisations non gouvernementales à devenir membres. Les ONG sont perçues comme proches de l'utilisateur final. S'il y a une organisation bénévole représentant des ensembles d'intérêts particuliers qui pré-occupent les comités sociaux, alors ces comités sont encouragés à la faire siéger à leur conseil d'administration. Mais il n'en reste pas moins vrai que tout ce que ces comités pourront décider de faire devra rester dans les limites des initiatives et des politiques poursuivies par la municipalité.

L'un des premiers problèmes auquel s'attaquent les comités locaux de coordination sociale est celui du nombre de personnes percevant des allocations maladie et invalidité. Pour s'attaquer à ce problème, les comités locaux impliquent les partenaires sociaux, les associations de médecins, les représentants des personnes handicapées, le SPE et la municipalité, ou le groupe de municipalités dans le cas d'un comité conjoint. Alors que le niveau général du chômage a baissé au Danemark, on a constaté une légère progression du nombre des bénéficiaires des allocations maladie et invalidité qui préoccupe, tant au plan social qu'au plan financier, le ministère et les municipalités. Les règles conditionnant l'octroi d'allocations maladie et invalidité sont telles qu'une fois la période de prestations de 52 semaines passée, c'est à la municipalité qu'il incombe de verser 100 pour cent de la prestation. La municipalité est à l'évidence incitée à réduire la

période de versement des allocations maladie, à accélérer la période de réadaptation et à chercher à ce que les personnes retrouvent un emploi normal. Après 52 semaines, la municipalité a également le choix d'accorder à la personne une aide sociale. Mais c'est encore mieux si l'on peut prévenir la maladie et par conséquent une bonne coopération avec les employeurs est une priorité pour la municipalité et pour ces comités locaux.

A ce propos, il convient de noter qu'il n'existe pas de mesure financière directe incitant les employeurs à améliorer les conditions de travail (excepté qu'ils peuvent craindre une pénurie de main-d'œuvre si les conditions de travail ne sont pas satisfaisantes) car au Danemark les prestations maladie ne sont pas financées par les cotisations patronales aux caisses d'assurance sociale. A l'instar d'autres formes de sécurité sociale, ces prestations sont financées au bout du compte par les recettes fiscales de l'État. Dans ce contexte, les comités de coordination sociale pourraient être des mécanismes utiles pour obtenir des employeurs qu'ils s'engagent à adopter une attitude préventive sur les questions liées à la maladie et à la santé sur le lieu de travail.

La difficulté pour ces comités sociaux est d'élaborer un système donnant l'assurance que le problème du nombre des personnes bénéficiant et continuant de bénéficier des allocations maladie et invalidité soit convenablement géré au niveau local. Le ministère des Affaires sociales considère que les tâches ne peuvent être effectuées et les problèmes concrets efficacement réglés qu'au niveau local. Dans un esprit de partenariat, cela nécessitera que les entreprises réagissent en assumant une plus grande responsabilité sociale en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail.

L'une des difficultés pratiques que pose le développement de relations de partenariat entre les entreprises, les comités locaux de coordination sociale et les municipalités concerne la manière de gérer le phénomène de la migration alternante à destination d'entreprises situées bien en dehors des zones géographiques des comités locaux. On recense, par exemple, plus de 1 000 personnes vivant dans le comté de Storstrøm qui ont tous les jours deux heures de trajet pour aller travailler à Copenhague. Cela implique un niveau relativement élevé d'inadéquation spatiale entre le travail de certains comités locaux et des employeurs importants mais peut-être éloignés. De façon générale, l'environnement de travail et l'amélioration de ses conditions sont du ressort du ministère du Travail. C'est pourquoi, un représentant de ce ministère siège au comité. Le rôle de ce représentant peut être important : il peut aider à résoudre ce problème d'inadéquation spatiale et encourager une plus grande coordination entre les comités locaux et des employeurs dispersés. Le ministère du Travail a estimé que jusqu'ici sa participation aux comités sociaux avait été positive.

Le rôle des hôpitaux et des services de réadaptation est également important. On impute bien souvent au temps de réaction très lent de l'hôpital et des services de réadaptation la charge financière importante que représentent les demandes d'allocation maladie et invalidité. Les soins de santé et la réadaptation sont de la compétence des comtés qui gèrent les hôpitaux et les centres de réadaptation. Il n'existe pas actuellement de lien formel entre les comités de coordination sociale et les comtés et pourtant un tel lien serait nécessaire si l'on veut s'attaquer au problème des temps de réaction et aux autres insuffisances perçues du niveau de service.

L'absence d'un lien direct entre les caisses d'assurance-chômage et les municipalités lorsqu'il s'agit de décider si une personne qui a été malade est en droit de bénéficier d'allocations de chômage, pose également problème. Pour accroître l'impact de ces comités locaux de coordination sociale, il faudra combler ces lacunes et que les différents acteurs locaux s'entendent sur leur rôle, leurs responsabilités et leurs résultats respectifs.

Madsen (1999) a observé que la politique du marché du travail doit se rapprocher de la politique sociale en offrant des programmes ciblés sur les personnes confrontées à toute une série de problèmes personnels et sociaux. Cette évolution est de plus en plus perçue comme nécessaire.

Ce qui rend ce système difficile à élaborer dans de nombreuses sphères, c'est la longue tradition du système danois dans lequel les citoyens s'en remettent largement à l'État pour l'offre de services sociaux et attendent des organismes élus au niveau local et régional et ayant des compétences formelles et une grande liberté d'action dans le domaine fiscal, qu'ils favorisent leurs intérêts. L'une des conséquences de ce phénomène est que la consultation et la prise de décisions se limitent parfois à des cercles étroits de la société danoise. Néanmoins, une attitude de plus en plus active commence à s'installer et les efforts entrepris pour lutter contre les problèmes sociaux ont commencé à défier tous les aspects de la passivité de l'État-providence danois (Cox, 1997). A titre d'exemple, la possibilité pour les comités locaux de coordination sociale de faire appel à des partenaires supplémentaires s'ils le souhaitent, notamment à des ONG, constitue une évolution intéressante. Les ONG sont perçues comme connaissant les besoins des utilisateurs finals et ayant de bons contacts avec eux. Les municipalités ont désormais tendance à sous-traiter certains services aux ONG. En conséquence, elles sont davantage prises au sérieux dans la recherche de solutions locales.

Développement économique, régional et local

La préoccupation du développement économique est la création de richesses et l'investissement commercial ; il s'agit fondamentalement d'une activité

conduite par l'entreprise. Le rôle des partenariats reflète ici la nécessité d'associer agents privés et agents publics dans des actions qui cherchent à améliorer l'environnement de l'entreprise. Au Danemark, le niveau local a été de tout temps un acteur économique peu actif et il continue d'en être ainsi. En 1999, par exemple, quatre pour cent seulement des dépenses du comté de Storstrøm allaient à la promotion de l'activité économique et encore uniquement à l'animation de base.

Les initiatives économiques autonomes des autorités locales sont limitées et c'est l'une des conséquences de décennies de politique industrielle du laissez-faire. Et pourtant les responsables d'entreprises s'attendent à ce que les politiciens comprennent leurs besoins et agissent sur tous les leviers pour rendre la région conditions attractive pour les entreprises, même dans des domaines comme la culture, le tourisme et les soins de santé qui semblent n'avoir que des liens lointains avec le développement commercial. Là aussi, les politiciens et le monde de l'entreprise prennent de plus en plus conscience qu'un large spectre de domaines politiques ont un impact sur le développement économique. En outre, parce que les comtés et les municipalités ont le droit de taxer les revenus et les biens immobiliers, il est important pour eux d'attirer le plus grand nombre de citoyens possibles, en particulier de citoyens à revenu élevé, et de les garder. Aussi, les corps élus aux deux niveaux sont directement incités à encourager l'emploi et à le préserver même si leurs responsabilités dans ce domaine sont plutôt limitées. En 1992, le Parlement danois a voté une loi établissant le cadre de participation des comtés et des municipalités au développement économique. Cette loi leur permet de créer des activités de développement sous la forme de conseils, d'informations et de services, de cofinancer différents programmes de l'UE relatifs à la recherche et au développement régional, de préparer, de développer et de commercialiser le savoir-faire sur la base des connaissances et de l'expertise acquises par la gestion et la création de services d'administration locale, de préparer et de mettre en œuvre le développement économique (LEDA, 1998).

Le système qui a vu le jour dans le comté de Storstrøm a connu une certaine croissance organique. Il a essentiellement une configuration horizontale avec une forte focalisation spécifique à différents projets et peu de liens en amont avec des stratégies régionales ou nationales plus larges. Les initiatives qui ont été développées sont notamment des conseils de développement économique, une certaine création municipale d'infrastructures et la préparation de sites. Il y a eu également quelques tentatives visant à créer des plans de développement économique plus intégrés.

Il existe un réseau de conseils de développement économique au service de l'ensemble des municipalités de Storstrøm qui sont financés par des entreprises privées et par les municipalités (les municipalités financent 90 % des coûts de base). Le rôle de ces centres est d'aider les municipalités à améliorer l'environnement des

entreprises locales, à fournir aide et assistance aux PME de la région et à offrir des services de développement économique tels que des conseils pour la création d'entreprises, des conseils en matière de formation, des services d'orientation des jeunes dans les lycées et de développement de nouvelles formes d'enseignement. Environ 40 pour cent des services offerts par ces centres sont destinés aux municipalités. Ces centres ne s'occupent pas des questions du marché du travail sinon qu'ils aident le SPE et les municipalités à avoir accès aux entreprises pour recueillir de l'information sur leurs besoins en compétences, qu'ils informent les entreprises sur les programmes du marché du travail et conseillent les personnes désireuses de démarrer leur propre entreprise que leur envoie le SPE.

A Lolland, le conseil de développement économique est une initiative d'une entreprise privée et de neuf municipalités. Le programme de ce centre, qui consiste principalement à faire du *lobbying* et à proposer des services commerciaux à ses membres, est essentiellement motivé par les besoins et les intérêts des entreprises. Ce centre a effectivement un plan d'activités pour Lolland qui met l'accent sur l'encouragement d'une culture d'entreprise, l'aide aux PME et la promotion de nouveaux instruments commerciaux, de nouveaux marchés, l'utilisation de la technologie, etc. Mais, à l'instar d'autres organisations impliquées dans le développement local, ces centres disposent de ressources financières limitées. En termes de planification stratégique, l'échelle locale et le manque de masse critique sont des faiblesses. On peut parler d'un système dans lequel un grand nombre d'institutions et d'acteurs se bousculent pour traiter de petits problèmes et de questions analogues. En conséquence, il leur est difficile de lancer des programmes de développement plus stratégique sur le long terme. Hormis l'offre des services déjà mentionnés, ils doivent limiter leurs ambitions à des projets et, pour chaque projet, solliciter des fonds auprès de diverses sources.

Pour promouvoir le développement économique, le comté finance toute une série de centres experts. Avec certains de ces centres, il signe des contrats d'une année. Ces contrats permettent au conseil de comté d'exercer un certain contrôle sur les activités entreprises par chacune de ces agences, ce qui permet d'éviter les doublons. Ces centres experts sont notamment le Centre de développement de l'entreprise de Storstrøm (qui comprend un secrétariat international et un secrétariat pour les affaires avec l'UE), le Centre pour l'environnement et le Centre pour le tourisme. Les conseils de comtés peuvent également créer des comités ponctuels pour régler certains problèmes spécifiques à un moment donné. C'est le cas, par exemple, du comité créé par le conseil de comté de Storstrøm pour faire du *lobbying* à tous les niveaux politiques en vue d'obtenir la construction d'un pont reliant le comté à l'Allemagne. D'autres systèmes visant à renforcer la coordination entre les agences de développement économique et les forums de dialogue au niveau du comté ont été lancés à titre pilote mais n'ont pas donné de résultats convaincants.

Les conseils de comtés ont autorité pour établir des plans généraux de comtés sur la base des plans du gouvernement national. Les décisions majeures sur des sujets tels que la stratégie d'implantation des entreprises, l'investissement étranger et les grandes infrastructures ne sont manifestement pas du ressort du comté. La planification du comté aborde les questions relatives à la manière de gérer localement les conséquences de telles décisions et implique de mettre en œuvre des contrôles du développement en dehors des frontières des villes, de guider le choix des sites d'implantation des grands centres de distribution et autres aménagements, de planifier les transports et de s'attaquer au problème de la mobilité. Les municipalités consultent effectivement le comté sur ces questions d'aménagement et de planification.

L'une des caractéristiques frappantes du Danemark est la manière cohérente dont sont définies les unités territoriales. À l'évidence, les frontières des comtés doivent correspondre à celles des municipalités. De plus, les divisions politiques locales et régionales des corps élus coïncident avec les zones que les partenariats ou les partenaires sociaux sont appelés à couvrir ou dans lesquels ils choisissent d'opérer. Ce qui facilite l'encouragement d'approches inter-institutionnelles et intersectorielles cohérentes.

Dans le comté de Storstrøm, par exemple, les conseils de développement économique et les comités locaux de coordination sociale couvrent des territoires qui correspondent en gros à ceux déjà couverts par les agences locales du SPE. L'organisation interne des employeurs du comté présente une configuration analogue et ceux-ci élaborent des politiques pour ces mêmes zones locales. Cette cohérence de la couverture territoriale contribue également à renforcer la représentativité et la légitimité des personnes désignées pour représenter des ensembles d'intérêts particuliers dans les différents réseaux et partenariats.

Ce type de cohérence existe dans la manière dont sont organisés la plupart des espaces administratifs. Le principal syndicat danois (LO), par exemple, est structuré en 14 divisions couvrant l'ensemble du pays. Ces divisions correspondent aux 14 comtés et territoires couverts par les RAR. Par conséquent, lorsqu'un représentant du LO est désigné pour siéger au RAR, il est choisi pour représenter la même division territoriale qu'au RAR et peut consulter tous les délégués syndicaux locaux du comté lors des réunions organisées avant la réunion du RAR. Le même représentant consultera également au niveau national sur les sujets qui préoccupent les syndicats mais la cohérence des divisions territoriales lui permet de se concentrer sur les besoins et les priorités des membres au niveau régional.

Les activités de développement économique sont des interventions « côté demande » qui sont importantes pour le succès des entreprises locales et la création d'emplois. Ces activités se rattachent effectivement à la politique active du

marché de l'emploi à travers un certain nombre de conduits, notamment à travers des processus de consultation tant formels qu'informels.

Il existe au niveau des entreprises locales des activités complémentaires entre le SPE et les conseils de développement économique. Il s'agit parfois simplement de la mise en commun d'installations mais également de l'utilisation par les deux organisations d'un système de consultants d'entreprises. Les consultants employés par les centres aident le SPE (et les municipalités) à avoir accès aux entreprises locales pour recueillir des informations sur leurs besoins en compétences. Ils informent également les entreprises sur les programmes du marché de l'emploi et conseillent les personnes désireuses de lancer leur propre entreprise que le SPE leur envoie.

Le RAR consulte, et est consulté, sur la plupart des problèmes de développement économique. Il lui est demandé de faire des commentaires sur les plans et les activités des différents acteurs économiques, régionaux et locaux. De fait, l'un des objectifs fixés par le RAR pour l'année 2000 était d'instaurer une coopération plus étroite avec les autres acteurs locaux en relation avec la politique de développement industriel. Les types de coopération qui sont importants ici doivent être à même d'opérer et d'intégrer les domaines des stratégies du marché de l'emploi, les programmes de croissance des entreprises et de l'activité ainsi que le développement d'infrastructures de façon à assurer une capacité économique accrue et une capacité de réponse au niveau régional. Ces efforts de coopération doivent être fermement ancrés dans les besoins et les intérêts des entreprises et bien coordonnés verticalement de manière à pouvoir faire la différence par rapport à la capacité économique et à la capacité concurrentielle d'ajustement de la région dans son ensemble.

Conclusion

Il existe au Danemark de nombreuses interactions et coopérations entre les différents acteurs tant au niveau régional qu'au niveau municipal. Toutefois, on ne sait pas très clairement quelle est la part de cette activité qui se traduit par des résultats concrets supplémentaires au niveau local. Il n'est pas non plus facile d'évaluer le niveau réel d'autonomie laissé aux comtés pour ce qui est de la régulation du marché du travail.

Il existe une tension entre la réglementation centrale et l'autonomie régionale car les programmes d'activation sont conçus au niveau national et que les domaines d'activité cibles et les exigences de résultats minimums sont fixés après négociation entre le niveau central et le niveau régional. Les compétences des RAR au niveau du comté se limitent essentiellement à décider du dosage des mesures d'activation à mettre en œuvre au niveau du comté pour améliorer l'employabilité des chômeurs et adapter les compétences des personnes ayant un emploi.

S'il apparaît que cela diminue quelque peu le rôle du RAR, il faut également garder présent à l'esprit que les ressources allouées aux mesures d'activation sont très importantes au Danemark et que les montants de financements publics que les RAR sont autorisés à décider sont donc très importants. Le fait que les leviers permettant de soutenir le développement économique et donc également la création et le maintien de l'emploi sont dans une large mesure aux mains d'organismes extérieurs au RAR constitue une autre limitation de la sphère des compétences des RAR. Cependant, comme leurs membres sont des personnes influentes, les RAR jouent également le rôle de tribunes où d'autres politiques à côté des politiques du marché du travail peuvent être discutées et mieux intégrées.

Un autre atout des RAR est le fait qu'ils offrent une opportunité importante de mieux prendre en compte les besoins régionaux. Cela se fait par une plus grande implication à la fois des partenaires sociaux et des représentants des autorités locales.

Les représentants des partenaires sociaux jouent toutefois un rôle prédominant dans la formulation de politiques par les conseils régionaux du marché du travail. Le principal objectif des employeurs et des syndicats est de faire en sorte que le marché du travail fonctionne bien et que les employeurs trouvent les personnes qualifiées dont ils ont besoin. Il existe des points de friction entre les besoins du système de protection sociale (que gèrent les municipalités) et les politiques du marché de l'emploi du ministère du Travail et du RAR. Les représentants municipaux au RAR ont le sentiment que les dimensions marché du travail des responsabilités et des intérêts des municipalités ne sont pas suffisamment prises en compte et, en l'absence de relations plus étroites, les municipalités doivent concevoir des mesures d'activation qui courent le risque d'être coupées de la réalité du marché de l'emploi.

Par le passé, les municipalités ont eu tendance à ne pas impliquer les partenaires sociaux ou de fait tout autre secteur, privé ou bénévole, dans leurs tentatives de traitement des problèmes sociaux. Cette position, conjuguée à la division des compétences entre les institutions du marché du travail et les institutions de l'aide sociale, n'encouragent guère les organismes existants, par exemple les RAR, à élargir leurs activités. Heureusement, la situation est en train de changer et des approches encourageant une participation plus active et plus large au traitement des nouveaux problèmes sont actuellement adoptées. Les comités locaux de coordination sociale en sont un bon exemple.

Toutefois, la vitesse à laquelle s'opère ce nouveau processus d'apprentissage et d'ajustement est quelque peu entravée par l'importance accordée aux traditionnels processus de négociation et de recherche de consensus au Danemark. La nouvelle donne met également au défi les attitudes des responsables locaux des services publics car les politiques du marché du travail sont de plus en plus aux

prises avec les problèmes sociaux. Dans ce contexte, la contribution actuelle du SPE à la coordination des mesures est d'une importance critique. Cela est d'autant plus vrai qu'il doit agir dans le cadre de réseaux souples dans lesquels différents acteurs se rencontrent et où quelqu'un doit faire en sorte que soient établies les connexions nécessaires.

L'une des forces du système danois est la remarquable cohérence avec laquelle sont définies les limites administratives. Cette cohérence contribue à aplanir certaines des difficultés potentielles qui peuvent se produire dans le développement local lorsque le territoire est occupé par un grand nombre d'acteurs et d'institutions. En dépit de cette transparence administrative, il n'en demeure pas moins vrai qu'un grand nombre d'acteurs et d'institutions se bousculent pour s'occuper de problèmes et d'ordres du jour quelque peu similaires. En termes de planification stratégique et régionale, le caractère local et l'échelle réduite sont des faiblesses potentielles. La prolifération des institutions et des actions horizontales est raisonnablement bien coordonnée mais il n'existe guère de preuves d'une forte coordination verticale pour faire en sorte d'apporter une réponse optimale aux défis du développement économique et social régional.

*Annexe***Principaux instruments d'activation**

Plans d'action individuels : Un plan d'action est un accord conclu entre le SPE et le chômeur aux termes duquel les deux parties s'engagent à réaliser les activités convenues dans le plan d'action. Ce plan part des besoins et de l'expérience professionnelle du chômeur et des besoins du marché du travail.

Emploi subventionné et emploi-formation : Le système de l'emploi-formation est proposé soit dans des entreprises privées, soit dans le secteur public. Les taux de rémunération et autres conditions de travail sont définis conformément aux conventions collectives. L'employeur reçoit une subvention pour les travailleurs. Un employeur privé doit ensuite employer le chômeur sans subvention ou lui offrir une formation après une période de six mois. Le nombre des personnes en formation privée a considérablement chuté ces dernières années.

Système de congé : Le système des congés avec solde permet aux salariés et aux travailleurs indépendants de prendre un congé d'une durée limitée, d'au maximum un an, puis de reprendre leur travail. Le congé peut être accordé pour trois motifs : pour s'occuper d'enfants, pour suivre des études ou pour des motifs non spécifiques (congé sabbatique). Les groupes cibles et la garantie de revenu accordée durant le congé diffèrent dans chaque cas. Le congé parental et le congé-formation s'étendent également aux chômeurs qui, pendant la durée de leur congé, ne sont pas tenus d'être disponibles pour un emploi à l'agence locale du travail ou pour des programmes d'activation. Le congé sabbatique se limite strictement aux personnes ayant un emploi, âgées de plus de 25 ans et cotisant à une caisse d'assurance. Ce congé doit être accordé par l'employeur et le poste vacant doit être pourvu par un chômeur. De fait, l'un des arguments clés en faveur de l'adoption d'un système de congé avec solde était l'idée de la rotation du travail en vertu de laquelle les personnes ayant un emploi qui partent en congé doivent être remplacées par des chômeurs auxquels sera ensuite donné une chance de retrouver un emploi ordinaire. Toutefois, sauf dans le cas du congé sabbatique, l'embauche d'un remplaçant n'est pas obligatoire pour l'employeur. Le congé-formation avec solde fait désormais partie d'un système plus formel de rotation de l'emploi dans lequel l'entreprise, en coopération avec le SPE, met en place un plan de formation de ses employés et l'associe à des programmes de formation particulière pour les personnes au chômage à embaucher en remplacement.

Rotation du travail : La rotation du travail apporte des solutions nouvelles à deux problèmes qui sont de répondre aux besoins de formation des employés (liés aux systèmes de congé ci-dessus) et d'offrir une formation et un placement pour les chômeurs. Le système est un accord passé entre les employeurs et le RAR en vue d'offrir une formation aux employés en poste et de les remplacer provisoirement pendant qu'ils sont en formation par des chômeurs qui, à leur tour, peuvent être formés et acquérir une expérience professionnelle structurée.

Enseignement et formation : L'enseignement et la formation peuvent être dispensés soit dans le cadre du système ordinaire d'enseignement et de formation, soit à l'intérieur de programmes spéciaux et personnalisés, par exemple de plans d'emploi individuels.

Emplois pool : Il s'agit d'emplois dans le secteur public pour une durée maximale de trois ans qui s'adressent à des personnes ayant été au chômage pendant une période totale de deux ans dans les trois années précédentes. Les emplois pool créés dans le secteur public prennent la forme d'améliorations apportées au service et d'exécution de tâches nouvelles dans les domaines de l'environnement, de la culture, de l'énergie, de la santé et des soins.

Chômeurs déclarés : Cette statistique mesure le nombre de personnes qui se sont inscrites en tant que chômeurs auprès du SPE et ont déclaré être activement à la recherche d'un emploi. La majorité de ces chômeurs déclarés (environ 85 %) sont membres d'une caisse d'assurance-chômage et la déclaration est une condition préalable pour bénéficier des allocations de chômage. Les autres sont des chômeurs bénéficiaires de la sécurité sociale qui seront également encouragés à se faire inscrire auprès du SPE. Les chômeurs activés dans le cadre des programmes du marché du travail ou bénéficiant de l'un des trois systèmes de congés avec solde ne sont pas comptabilisés dans les chômeurs déclarés.

Bibliographie

- ADM (AREA DEVELOPMENT MANAGEMENT LTD) (non daté),
« Partnership Business Supports and the Area Allowance Scheme », ADM Ltd, Dublin, Irlande.
- ADM (1997),
« Strategic Plan 1997-1999 », ADM Ltd, Dublin, Irlande.
- ADM (1998a),
« Improving the Co-ordination and Integrated Approach at Local Level of Mainstream Programmes and Policies », ADM Ltd, Dublin, Irlande.
- ADM (1998b),
« Baseline Studies of Finglas/Cabra, Clondalkin, Galway City and OAK Partnership Areas », ADM Ltd, Dublin, Irlande.
- ADM (1999),
« Community Development Strategies and Actions within the Integrated Local Development Programme », ADM Ltd, Dublin, Irlande.
- ADM (2000),
« Annual Report 1999 », ADM Ltd, Dublin, Irlande.
- ASSOCIATION LEDA-PARTENARIAT (1998a),
« Partenariats locaux pour le développement de l'emploi : Dossier Ressources », Paris, France.
- ASSOCIATION LEDA-PARTENARIAT (1998b),
« Partenariats locaux pour le développement de l'emploi : Fiches d'information », Paris, France.
- BALDUCCHI, David E., JOHNSON, Terry R., et GRITZ, R. Mark (1997),
« The Role of the Employment Service » dans O'Leary, Christopher et Wandner, Stephen (Eds.) : *Unemployment Insurance in the United States : Analysis of Policy Issues*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, États-Unis.
- BALDUCCHI, David E. et PASTERNAK, Alison J. (2001),
« La formule du guichet unique : Restructuration des programmes de perfectionnement de la main-d'œuvre aux États-Unis », dans *Politique du marché du travail et service public de l'emploi*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- BANQUE MONDIALE (2000),
Le développement au seuil du XXI^e siècle – Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000, Washington, DC.
- BARTIK, Timothy J. (1994),
« What Should the Federal Government Be Doing About Urban Economic Development », Upjohn Institute Staff Working Paper 94-95, mars, Kalamazoo, MI, États-Unis.

- BRYANT, C. (1991),
Sustainable Community Development, Partnerships and Preparing Winning Proposals, Rural and Small Towns Research and Studies Programme, Mount Allison University, New Brunswick and Econotrends, Ltd, Ontario, Canada.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (2001),
The Public Employment Service in a Changing Labour Market, Publications du BIT, Genève, Suisse.
- CAMPBELL, Mike, FOY, Simon et HUTCHINSON, Jo (1999),
« Welfare-to-Work Partnerships: Lessons from the United Kingdom », dans OCDE (Ed.) : *The Local Dimension of Welfare-to-Work, an International Survey*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- COMMISSION EUROPEENNE (non daté),
« Pactes territoriaux pour l'emploi : Exemples de bonnes pratiques », Commission européenne, Bruxelles, Belgique.
- COMMISSION EUROPEENNE (1997),
Premier rapport sur la cohésion économique et sociale, Bureau des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPEENNE (1999a),
« Performance des États membres dans le domaine de l'emploi – Rapport sur les taux d'emploi 1998 », Directeur Général 5, Commission européenne, Bruxelles, Belgique.
- COMMISSION EUROPEENNE (1999b),
Employment Observatory, Policies, n° 65, Printemps, Directeur Général 5, Commission européenne, Bruxelles, Belgique.
- CONFINDUSTRIA (1998),
Francesco Avena dans : « Patto Territoriale di Caltanissetta e Contrato d'Area di Gela », Tullio Giarratano (Coord.), *Studie e Documenti* No. 17 : *Politiche Territoriali e Mezzogiorno*, Rome, novembre.
- COX, Robert H. (1997),
« The Consequences of Welfare Retrenchment in Denmark », dans *Politics and Society* No. 25, Copenhague, Danemark.
- CRAIG, Sarah (1994),
Progress through Partnerships, Final Evaluation Report on the PESP Pilot Initiative on Long-Term Unemployment, Combat Poverty Agency, Dublin, Irlande.
- DEPARTMENT FOR THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND REGIONS (2000),
« Local Strategic Partnerships, Consultation Document », octobre, Londres, Royaume-Uni.
- DEPARTMENT FOR THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND REGIONS (2001),
« Local Strategic Partnerships, Government Guidance », mars, Londres, Royaume-Uni.
- EISINGER, Peter K. (1998),
The Rise of the Entrepreneurial State, University of Wisconsin Press, Madison, WI, États-Unis.
- ESPARCIA, J., MOSELEY, M. et NOGUERA J. (2000),
« Exploring Rural Development Partnerships in Europe, An Analysis of 330 Local Partnerships Across Eight EU Countries », Research Working Paper, Informes UDERVAL, University of Valencia, Espagne.
- EUROPEAN SOCIAL FUND PROGRAMME EVALUATION UNIT (1999),
« Evaluation Report : ESF and the Local Urban and Rural Development Operational Programme », Dublin, Irlande.

- FONDATION EUROPEENNE POUR L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL (FEACVT) (1998),
Partenariat local: Une stratégie réussie pour la cohésion sociale ?, Dublin, Irlande.
- FITZPATRICK ASSOCIATES (2000),
Review of the Low-Income Smallholder Households Initiative, Dublin, Irlande.
- FLOOD, Chris (1999),
Discours prononcé lors de la réunion avec PLANET, 3 décembre 1999, ministère du Tourisme, des Sports et des Loisirs, Dublin, Irlande.
- GEDDES, Michael (1999),
« Partnership and Local Development in the European Union », dans Houghton, G. (éd.) : *Community Economic Development*, Stationery Office and the Regional Studies Association, Londres, Royaume-Uni.
- GEDDES, Michael and BENNINGTON, John (2001),
Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union, New Forms of Local Social Governance?, Routledge, Londres, Royaume-Uni.
- GOODBODY ECONOMIC CONSULTANTS (1999),
A Report on the Impact of the Local Urban and Rural Development Programme on Long-Term Unemployed, Ballsbridge, Dublin 4, Irlande.
- GOVERNEMENT FLAMAND (Belgique) (1999),
« Coalition Agreement (1999-2004) », Bruxelles, Belgique.
- GOVERNMENT OF IRELAND (1990),
Programme for Economic and Social Progress, Stationery Office, Dublin, Irlande.
- GOVERNMENT OF IRELAND (1993),
Ireland : National Development Plan 1994-99, Stationery Office, Dublin, Irlande.
- GOVERNMENT OF IRELAND (1995),
Operational Programme: Local Urban and Rural Development 1994-99, Stationery Office, Dublin, Irlande.
- GOVERNMENT OF IRELAND (1998),
Report of the Task Force on the Integration of Local Government and Local Development Systems, Stationery Office, Dublin, Irlande.
- GOVERNMENT OF IRELAND (1999a),
National Development Plan 2000-2006, Stationery Office, Dublin, Irlande.
- GOVERNMENT OF IRELAND (1999b),
Preparing the Ground: Guidelines for the Progress from Strategy Groups to Country/City Development Boards, Stationery Office, Dublin, Irlande.
- GOVERNMENT OF IRELAND (2000),
Programme for Prosperity and Fairness, Stationery Office, Dublin, Irlande.
- HAMMER, B. (1999),
« Some illustrative examples of measuring the effects of the active labour market policy in Denmark », Draft manuscript, ministère danois du Travail, Copenhague, Danemark.
- HANSEN, F. et JENSEN-BUTLER, C. (1996),
« Economic Crisis and the Regional and Local Economic Effects of the Welfare State : The Case of Denmark », dans *Regional Studies* n° 30, Copenhague, Danemark.

- HANSEN, L.C., (1999),
« Activating Policies at Local Level in Denmark », dans *Decentralising Employment Policy : New Trends and Challenges*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- HARJUNNEN, R. (1996),
« Paikallisan Aloitteellisuuden ja Kumppanuuden Suomen Malli » (Un modèle finlandais d'initiative locale et de partenariat), Rapport rédigé pour le ministère du Travail, Helsinki, Finlande.
- HILL, Edward W. (1998),
« Principles for Rethinking the Federal Government Role in Economic Development », dans *Economic Development Quarterly*, vol. 12, n° 4, novembre.
- HUTCHINSON, Jo et CAMPBELL, Mike (1998),
« Working in Partnership: Lessons from the Literature », Research Report No. 63, Department for Education and Employment, Sudbury, Suffolk, Royaume-Uni.
- JARMIN, Ronald S. (1999),
« Evaluating the Impact of Manufacturing Extension on Productivity Growth », dans *Journal of Policy Analysis Management*, vol. 18, n° 1, hiver.
- KATAJAMÄKI, H. (1998),
« Beginning of Local Partnership in Finland: Evaluation, Interpretation and Impressions », Research Institute at the University of Vaasa, Vaasa, Finlande.
- KEANE, Michael J. (1997),
« New Fields of Employment: Problems and Possibilities in Local and Community Economic Development », Working Paper n° 18, September, Department of Economics, National University of Ireland, Galway, Irlande.
- LEVITAN, Sar A. et GALLO, Frank (1998),
A *Second Chance: Training for Jobs*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, États-Unis.
- LOUSTARINEN, S. et HYYRYLÄINEN, T. (Eds.) (2000),
Uudet kumppanuudet, Helsingin yliopisto Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Julkaisuja 73, ISBN 951-45-8311-6.
- LUGER, Michael et GOLDSTEIN, Harvey (1990),
« Technology in the Garden: Research Parks and Regional Economic Development », Final Report to the Ford Foundation, University of North Carolina, Chapel Hill, NC, États-Unis.
- MADSEN, P.K. (1999),
« Denmark: Flexibility, Security and Labour Market Success », Employment and Training Papers, Employment and Training Department Geneva, International Labour Organisation, Genève.
- MCCARTHY, D. (1998),
« The Genesis and Evolution of the Irish State's Commitment to Social Partnership at Local Level », dans Kirby, P. et Jacobsen, D. (Eds.) : *In the Shadow of the Tiger : New Approaches to Combating Social Exclusion*, DCU Press, Dublin, Irlande.
- MCDONAGH, J. (2000),
« Partnership and Integrated Development in Rural Ireland », dans *Administration* n° 48(1).

- MELENDEZ, Edwin et HARRISON, Bennett (1998),
« Matching the Disadvantaged to Job Opportunities: Structural Explanations for the Past Successes of the Center for Employment Training », dans *Economic Development Quarterly* vol. 12, n° 1, février.
- MINISTÈRE FÉDÉRAL DU TRAVAIL, DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES (Autriche) (1998),
« Territorial Employment Pacts and Local Employment Initiatives », Vienne, Autriche.
- MINISTÈRE FÉDÉRAL DU TRAVAIL, DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES/MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE (Autriche) (1999),
« National Action Plan for Employment », Vienne, Autriche.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL (Danemark) (1999),
« The Labour Market Reforms – A Status », Copenhague, Danemark.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL (Finlande) (1998),
« Employment Action Plan », Helsinki, Finlande.
- MINISTÈRE DU TRÉSOR, DU BUDGET ET DE LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE (Italie) (2000a),
« Second Generation Territorial Pacts, A First Attempt of Analysis », Département des politiques de développement et de cohésion, Rome, Italie.
- MINISTÈRE DU TRÉSOR, DU BUDGET ET DE LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE (2000b),
« Territorial Pacts: an Instrument for Local Development », Département des politiques de développement et de cohésion, Rome, Italie.
- MINISTÈRE DU TRÉSOR, DU BUDGET ET DE LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE (2000c),
« Territorial Pacts for Employment: the Italian Experience », Département des politiques de développement et de cohésion, Rome, Italie.
- NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL FORUM (1999),
« Opportunities, Challenges and Capacities for Choice », n° 105, December 1999, Dublin, Irlande.
- NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL FORUM (1999),
« Local Development Issues ». Forum Opinion n° 7, NESF, Dublin, Irlande.
- NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL FORUM (2000),
« Enhancing the Effectiveness of the Local Employment Service », Forum Report n° 17, Dublin, Irlande.
- NORDIC SOCIAL-STATISTICAL COMMITTEE (1997),
Social Protection in the Nordic Countries 1997, Nordic Social-Statistical Committee, Copenhague, Danemark.
- Ó CINNÉIDE, Micheál (1987),
« Adult Education and Community Development in the West of Ireland », dans *Research in Rural Education* n° 4(3).
- O'LEARY, Christopher et WANDNER, Stephen (Eds.) (1997),
Unemployment Insurance in the United States : Analysis of Policy Issues, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, États-Unis.
- O'LEARY, Christopher and STRAITS, Robert (2000),
« Intergovernmental Relations in Employment Policy: The United States Experience », Draft Report, Upjohn Institute Working Paper 00-60, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, États-Unis.

- OCDE (1993),
Le partenariat : levier de la création d'emplois, Expériences des pays de l'OCDE, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1994),
L'étude de l'OCDE sur l'emploi, vol. 2, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1995),
Réponses locales à la restructuration industrielle en Autriche, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1996a),
Irlande : Partenariats locaux et innovation sociale, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1996b),
La stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1996c),
Le service public de l'emploi : Danemark, Finlande, Italie, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1996d),
Apprendre à tout âge, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1997),
Le service public de l'emploi : Belgique, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1998a),
Pour des politiques de l'emploi plus efficaces : la gestion locale, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1998b),
Intégrer les quartiers en difficulté, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1998c),
Le service public de l'emploi : Grèce, Irlande, Portugal, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1998d),
L'investissement dans le capital humain : une comparaison internationale, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1999a),
Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1999b),
« Best Practices in Local Development », *LEED Notebook 27*, Paris, France.
- OCDE (1999c),
The Local Dimension of Welfare-to-Work, An International Survey, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1999d),
Les entreprises sociales, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1999e),
Le service public de l'emploi aux États-Unis, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (1999f),
« L'affectation des responsabilités dans les partenariats entre niveaux d'administration », Document non classifié [PUMA/RD(99)4/FINAL], Service de la gestion publique, OCDE, Paris, France.

- OCDE (1999g),
« Étude de l'OCDE sur les partenariats locaux : Méthodologie du projet », Document officiel [DT/LEED/DC(99)1/REV1], Programme LEED, Service du développement territorial, Paris, France.
- OCDE (1999h),
« L'OCDE en chiffres – Statistiques sur les pays membres », Supplément à *L'Observateur de l'OCDE*, juillet, Paris, France.
- OCDE (2000a),
Perspectives de l'emploi, Annexe statistique, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2000b),
Urban Renaissance: Belfast's Lessons for Policy and Partnerships, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2001a),
Politiques du marché du travail et service public de l'emploi, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2001b),
Examens territoriaux de l'OCDE : Italie, OECD, Paris, France.
- OCDE (2001c),
Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- OCDE (2001d), *Mieux vivre dans la ville : le rôle de la gouvernance*, Publications de l'OCDE, Paris, France.
- ÖROK (1998),
Spatial Planning in Austria, ÖROK, Vienne, Autriche.
- PARKINSON, Michael (1998),
Designing Area-Based Responses to Social Exclusion: Experience from Europe, The Policy Press, Bristol, Royaume-Uni.
- PORTER, Michael E. (1990),
The Competitive Advantage of Nations, The Free Press, New York, États-Unis.
- PORTER, Michael E. (2000),
« Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy », dans *Economic Development Quarterly*, vol. 14, N^o 1 février.
- RÄISÄNEN, H. et SKOG, H. (1998),
Towards a Better Functioning Labour Market, ministère du Travail, Helsinki, Finlande.
- RÄISÄNEN, H., NIO, I., HEINONEN, E. et TUOMAALA, M. (1999),
Comprehensive Labour Market Policy Reform. Presentation of Good Practice, ministère du Travail, Helsinki, Finlande.
- SABEL, Charles et O'DONNELL, Rory (2001),
« Democratic Experimentalism: What to Do About Wicked Problems After Whitehall », dans OCDE (Ed.) : *Devolution and Globalisation : Implications for Local Decision-Makers*, actes de la conférence de l'OCDE qui s'est tenue à Glasgow, Ecosse, les 28-29 février 2000.
- SAIKKONEN, Paavo (1999),
Document sans titre présenté à la conférence de l'OCDE intitulée « Conference on Territorial Employment Pacts », du 16 décembre 1999, Vienne, Autriche.

- STATISTICS FINLAND (1999),
Statistical Yearbook of Finland 1999, Hämeenlinna, Finlande.
- THE COPENHAGEN CENTRE (TCC) (non daté),
« Government as Partners, The Role of Central Government in Developing New Social Partnerships », Copenhague, Danemark.
- THE COPENHAGEN CENTRE (2001). « Perspectives on the New Economy of Corporate Citizenship », Copenhague, Danemark.
- THORNBURGH, Dick (1999),
« A Path to Smarter Federal Leadership in Economic Development: Learning, Leveraging and Linking », dans *Economic Development Quarterly*, vol. 12, n° 4, 29 novembre.
- TUROK, Ivan (2000),
Inclusive Cities : Building Local Capacity for Development, Commission européenne, Luxembourg.
- US DEPARTMENT OF TRANSPORTATION (1999),
National Transportation Statistics, Bureau of Transportation Statistics, US Department of Transportation, États-Unis.
- VEV (*Vlaams Economisch Verbond* – Organisation patronale flamande) (1999),
Open Region – Forward Looking: The Power of Institutions in European Regions, STUDIE Series, Antwerp, Belgique.
- WALSH, Jim (1998),
« Local Development and Local Government in the Republic of Ireland: from Fragmentation to Integration? », dans *Local Economy* n° 12(4).
- WALSH, Jim, CRAIG, Sarah et McCAFFERTY, Des (1998),
Partnership for Social Inclusion, Oak Tree Press, Dublin, Irlande.
- WAV (*Werkgelegenheid, Arbeid, Vorming*) (2000),
« Socio-Economic Analysis of the Flemish Job Market », Mémoire pour la visite de travail de l'OCDE, Bruxelles.
- WESTHOLM, Erik (2000),
« Exploring the Role of Rural Partnerships », dans Westholm, E., Moseley, M. et Stenlås, N. : *Local Partnerships and Rural Development in Europe, A Literature Review of Practices and Theory*, Dalarna Research Institute, Falun, Suède.

Annexe I

Notes bibliographiques sur les auteurs

Mike Campbell est professeur de science politique et directeur fondateur du Policy Research Institute à Leeds Metropolitan University (R-U). Il est l'auteur de plusieurs livres sur la question du marché du travail et des compétences et est conseiller auprès du gouvernement britannique et de la Commission européenne. Mike dirige actuellement un important travail de recherche dont les résultats seront publiés sous le titre « Learn to Succeed : the Benefits of a Skills Revolution ».

Marie Corman travaille avec le service belge de l'emploi. Elle est entrée à la Commission européenne à Bruxelles en 2000, où elle participe à la formulation de la politique dans le domaine de la création d'emplois locaux. Elle est aussi responsable d'une action pilote sur l'économie sociale. Marie a co-fondé en 1995 l'Association LEDA-Partenariat, auteur de travaux importants sur les partenariats.

Sarah Craig est une analyste de politique sociale, qui travaille actuellement au National Economic and Social Forum irlandais. Elle a consacré sa carrière à la recherche et l'évaluation, notamment auprès de Combat Poverty Agency et du Centre for Social and Educational Research du Dublin Institute of Technology. Sarah a travaillé comme évaluateur du programme du gouvernement irlandais qui a favorisé la création de partenariats en 1991-1994.

Randall W. Eberts est directeur exécutif du W.E. Upjohn Institute for Employment Research, un important organisme de recherche indépendant à but non lucratif dans le domaine de la politique du marché du travail et du développement régional aux États-Unis. Il a été auparavant professeur de sciences économiques à l'University of Oregon et économiste principal au Bureau des conseillers économiques du président des États-Unis.

George A. Erickcek est analyste régional principal au W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Il est responsable de *Business Outlook*, le rapport trimestriel de l'Institut sur la situation économique dans l'ouest du Michigan, et de l'élaboration des études et modèles économiques régionaux. Avant d'entrer à l'Institut en 1987, George était économiste de la West Michigan Regional Planning Commission.

Michael J. Keane travaille au Département de sciences économiques de la National University of Ireland, Galway. Ses domaines de recherche sont l'économie régionale et locale, le développement du tourisme et l'entrepreneuriat social. Ses projets de recherche actuels couvrent les politiques en faveur du développement d'un tourisme intégré, la dynamique économique territoriale et la contribution de l'entrepreneuriat social au développement local.

Alberto Melo a fait des études de droit et mené une carrière de chercheur dans le domaine de l'éducation en France, au Portugal et au Royaume-Uni, ainsi que dans des organisations internationales. Après avoir été directeur général pour l'enseignement des adultes au ministère portugais de l'Enseignement, il est devenu directeur exécutif d'une ONG

œuvrant au développement local et conseiller auprès du recteur de l'Université d'Algarve, Faro (Portugal).

Micheál Ó Cinnéide est professeur associé de géographie à la National University of Ireland, Galway. Il s'intéresse tout particulièrement aux stratégies habilitant efficacement les collectivités locales à poursuivre des approches indépendantes en matière de développement. Il a travaillé pour différentes organisations en Europe et a publié de nombreux documents sur les questions liées au développement local et régional.

Ivan Turok est professeur de développement économique urbain à l'University of Glasgow (R-U). Il a publié de nombreux documents dans les domaines de l'économie urbaine et régionale et de l'évolution sociale, notamment de la restructuration économique, de l'adaptation du marché du travail et de la politique et de la pratique de régénération. Ivan dirige actuellement une importante étude sur la compétitivité économique, la cohésion sociale et la gouvernance des villes.

Annexe II

Informations sur le travail de terrain

Autriche (12-16 avril 1999)

Organisations, membres et projets visités/rencontrés

- Pacte territorial pour l'emploi Voralberg : dirigeants, membres (gouvernement régional, ONG) et projets (activités sans but lucratif visant à réinsérer les jeunes et les exclus sociaux), Feldkirch.
- Pacte territorial pour l'emploi Tiroler Oberland und Außerfern : dirigeants, membres (gouvernement régional, municipalités, service public de l'emploi, organisation patronale, ONG) et projets (initiative en faveur de l'environnement, rénovation rurale), Landeck et Tarrenz.
- Pacte territorial pour l'emploi Kärnten : dirigeants et membres (gouvernement régional, service public de l'emploi, services éducatifs, services de santé, syndicats, organisation patronale), Klagenfurt.
- QVT (partenariat pour la formation) : dirigeants et membres (service public de l'emploi, organisation patronale), Berndorf.
- ministère du Travail et des Affaires Sociales, Vienne.

Coordination

- Michael Förschner, directeur, ministère fédéral de l'Économie et du Travail, Vienne, délégué de l'Autriche et ancien président du Comité LEED.
- Martina Berger, ministère fédéral de l'Économie et du Travail, Vienne, et déléguée de l'Autriche auprès du Comité LEED.
- Anette Scopetta, Coordinatrice des pactes territoriaux pour l'emploi, Zentrum für Soziale Innovation, Vienne.

Groupe d'étude

- Mike Campbell, directeur, Policy Research Institute, Leeds Metropolitan University.
- Marie Corman, FOREM/Commission européenne, Bruxelles.
- Sylvain Giguère, Secrétariat de l'OCDE.

Irlande (18-22 octobre 1999)

Organisations, membres et projets visités/rencontrés

- Clondalkin Partnership : dirigeants, membres (service public de l'emploi, services sociaux, services de formation, syndicats, organisations patronales, organisations communautaires, ONG) et projets (participation éducative, garde des enfants et centre pour la jeunesse, rénovation rurale), Dublin.
- Finglas/Cabra Partnership : dirigeants, membres (service public de l'emploi, services sociaux, services de formation, syndicats, organisations patronales, organisations communautaires, ONG) et projets (service local de l'emploi, réhabilitation des toxicomanes, développement du travail indépendant et des petites entreprises), Dublin.
- OAK Partnership : dirigeants, membres (municipalités, service public de l'emploi, services sociaux, services de formation, services de santé, syndicats, organisations patronales, organisations agricoles, organisations communautaires, ONG) et projets (tourisme, formation, parc d'entreprises, amélioration de l'infrastructure), Edenderry, Robertstown et Allenwood, comtés d'Offaly et de Kildare.
- Galway City Partnership : dirigeants, membres (municipalité, service public de l'emploi, services sociaux, syndicats, organisations patronales, organisations communautaires, ONG) et projets (formation à la musique, soutien aux handicapés, développement des petites entreprises), Galway.
- Office of the Taoiseach (Premier ministre), ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi, ministère du Tourisme, des Sports et des Loisirs, Area Development Management (ADM) Ltd, PLANET (réseau de partenariats), IBEC (organisation patronale), ICTU (syndicat), Macra na Feirme (organisation agricole), Dublin.

Coordination

- Paul Cullen, ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi, Dublin, délégué de l'Irlande et ancien président du Comité LEED.
- Tony Crooks, directeur exécutif, ADM Ltd, Dublin.
- Hilary Curley, coordonnatrice du réseau de partenariats, PLANET, Dublin.

Groupe d'étude

- Ivan Turok, University of Glasgow.
- Marie Corman, FOREM/Commission européenne, Bruxelles.
- Sylvain Giguère, Secrétariat de l'OCDE.

Danemark (6-9 décembre 1999)

Organisations, membres et projets visités/rencontrés

- Conseil du marché du travail de Storstrøm : dirigeants, membres (conseil de comté, municipalités, service public de l'emploi, syndicats, organisations patronales, établissements d'enseignement et de formation) et projets (centre d'orientation professionnelle), Nykøbing Falster et Næstved.
- Conseils de développement économique d'Østsjælland et Lolland : dirigeants.

- Local Social Co-ordinating Committee Østsjælland : dirigeants et membres (municipalités, services sociaux, services de santé, organisation patronale), Næstved.
- Conseil danois du marché du travail et ministère des Affaires sociales, Copenhague.

Coordination

- Jan Hendeliowitz, directeur, AF-Storstrøm (Service public de l'emploi de Storstrøm), Nykøbing Falster, délégué du Danemark et vice-président du Comité LEED.
- Suzanne Hansen, adjoint au Chef de division, AF-Storstrøm, Nykøbing F.
- Jens Josephsen, adjoint au Chef de division, AF-Storstrøm, Nykøbing F.

Groupe d'étude

- Michael J. Keane, National University of Ireland, Galway.
- Marie Corman, FOREM/Commission européenne.
- Sylvain Giguère, Secrétariat de l'OCDE.

Belgique, Région flamande (24-27 janvier 2000)

Organisations, membres et projets visités/rencontrés

- Pacte territorial pour l'emploi et Comité sous-régional pour l'emploi (STC), Halle-Vilvoorde : dirigeants et membres (conseil provincial, municipalités, VDAB – service public de l'emploi, syndicats, organisations patronales, entreprises privées et ONG).
- Netwerk Genk (partenariat pour la formation), STC Genk et *Streekplatform* Midden-Limburg : dirigeants, membres (municipalités, VDAB, syndicats, organisations patronales, entreprises privées) et projets (site de développement industriel), Genk.
- Gent Stad in Werking (GSIW), STC Gent, *Streekplatform* Gent et *Streekplatform* Meetjesland : dirigeants, membres (municipalités, VDAB, syndicats, organisations patronales, ONG) et projets (pépinière d'entreprises), Gand.
- Kanaal 127 (partenariat pour l'économie sociale), STC Kortrijk-Roeselare et *Streekplatform* Kortrijk : dirigeants et membres (municipalités, VDAB, syndicats, organisations patronales, NGO), Courtrai.
- ministère de l'Emploi, ministère de l'Économie, VDAB, SERV (Conseil économique et social de Flandre), Bruxelles.

Coordination

- Erik Loddewyckx, directeur, ministère de l'Emploi, Bruxelles, Délégué de la Flandre auprès du Comité LEED.
- Marion Vrijens, coordonnatrice des STC, ministère de l'Emploi, Bruxelles.
- Jos Veijfeijken, ministère de l'Emploi, Bruxelles.

Groupe d'étude

- Sarah Craig, Dublin Institute of Technology.
- Sylvain Giguère, Secrétariat de l'OCDE.

Finlande (14-18 février 2000)

Organisations, membres et projets visités/rencontrés

- Pacte territorial pour l'emploi ISKU : dirigeants, membres (conseil régional, municipalités, service public de l'emploi, services sociaux, organisations patronales, syndicats, commune et ONG) et projets (représentation théâtrale en extérieur, activités à but non lucratif à l'intention de la jeunesse, initiative en faveur des loisirs), Iisalmi et Vieremä.
- Pacte territorial pour l'emploi, Keski-Uusimaa : dirigeants, membres (municipalités, service public de l'emploi, services sociaux, organisations communautaires, ONG) et projets (pépinière d'entreprises pour des activités culturelles, centre pour les chômeurs, activités à but non lucratif, formation aux services sociaux et en faveur de l'environnement), Jarvenpää et Tuusula. (Une mission préparatoire à Keski-Uusimaa a également été menée par le Secrétariat de l'OCDE en décembre 1998 dans le cadre de la préparation de *L'Étude sur les partenariats locaux*).
- Association de partenariat de Sipoo/Sibbo : dirigeants, membres (municipalités, service public de l'emploi, services sociaux, services de santé, organisations patronales, syndicats, commune, organisations communautaires, ONG) et projets (centre pour les chômeurs, activités à but non lucratif), Sipoo.
- Ministère du Travail, Helsinki.

Coordination

- Paavo Saikkonen, ministère du Travail, Helsinki, délégué de la Finlande, membre du Bureau et ancien vice-président du Comité LEED.
- Matti Pukkio, directeur, ministère du Travail, Helsinki.

Groupe d'étude

- Micheál Ó Cinnéide, National University of Ireland, Galway.
- Mike Campbell, Policy Research Institute, Leeds Metropolitan University, Royaume-Uni.
- Sylvain Giguère, Secrétariat de l'OCDE.

États-Unis (9-14 avril 2000)

Organisations, membres et projets visités/rencontrés

- Mayors' Office of Workforce Development, Chicago Partnership, Civic Committee Inner City Business Development Initiative et Chicagoland Business Partners : dirigeants et membres (municipalité, service public de l'emploi, services sociaux, organisations patronales, entreprises privées), Banque fédérale de réserve de Chicago, Chicago, Illinois.
- Michigan Works! (Conseil de perfectionnement de la main-d'œuvre de Kalamazoo-St. Joseph), M-TEC Michigan Technical Education Center at Kalamazoo Valley Community College, Kalamazoo Regional Educational Services' Education, Battle Creek Unlimited, Kellogg Community College's Regional Manufacturing Technology Center : dirigeants et membres (entreprises privées), Kalamazoo et Battle Creek, Michigan.

- Right Place Program, Michigan Manufacturing Technology Center Partnership, Office Furniture Industry Council, Grand Valley Metropolitan Council and Urban Redevelopment Council : dirigeants et membres (municipalité, organisations patronales, entreprises privées), Grand Rapids, Michigan.
- Michigan Economic Development Corporation, Michigan State University for Urban Affairs and Economic Development Program : dirigeants, Lansing, Michigan.
- Greater Cleveland Growth Association, Center for Employment Training (CET) and Wirenet : dirigeants et membres (entreprises privées), Banque fédérale de réserve de Cleveland, Cleveland, Ohio.

Coordination

- Randall W. Eberts, directeur exécutif, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- George A. Erickcek, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Phyllis Molhoek, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Groupe d'étude

- Denise Amyot, Développement des ressources humaines Canada.
- Angelo Baglio, Commission européenne, Bruxelles.
- Martina Berger, ministère de l'Économie et du Travail, Autriche.
- Paul Cullen, ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi, Irlande.
- Andrzej Elias, ministère de l'Économie, Pologne.
- Claudio Fornari, Sviluppo Italia, Italie.
- Jan Hendeliowitz, Service public de l'emploi, Danemark.
- Petter Knutzen, ministère du Gouvernement local et du Développement régional, Norvège.
- Michal Kubisz, ministère du Travail de la Politique sociale, Pologne.
- Miroslav Prikryl, ministère du Développement régional, République tchèque.
- Paavo Saikkonen, ministère du Travail, Finlande.
- George Tsobanoglou, Institut pour le développement social (ISTAME), Grèce.
- Marion Vrijens, ministère de l'Emploi, Région flamande, Belgique.
- Sergio Arzeni, Chef du Programme LEED, Secrétariat de l'OCDE.
- Sylvain Giguère, Secrétariat de l'OCDE.

Italie (22-26 mai 2000)

Organisations, membres et projets visités/rencontrés

- Pacte territorial pour l'emploi Alto Belice Corleonese : dirigeants, membres (municipalités, organisations patronales, syndicats), Piana degli Albanesi.
- Pacte territorial Caltanissetta et Contrat de zone Gela : dirigeants, membres (gouvernement provincial, municipalités, organisations patronales, syndicats) et projets (coopérative pour former les jeunes à la haute technologie), provincia di Caltanissetta.

- Pactes territoriaux Magazzolo Platani et Valle del Belice : dirigeants et membres (municipalités, syndicats, organisations patronales), Agrigento, Menfi et Sambuca di Sicilia, provincia d'Agrigento.
- Pacte territorial pour l'emploi Calatino Sud Simeto : dirigeants, membres (municipalités, syndicats, organisations patronales, établissements bancaires) et projets (coopérative autonome pour les handicapés), Caltagirone.
- Pacte territorial Le Madonie : dirigeants, membres (municipalités, syndicats et organisations patronales) et projets (initiative en faveur du tourisme), Castellana Sicula.
- Sviluppo Italia (Agence nationale de développement), gouvernement régional de Sicile, Association régionale du Conseil des municipalités et régions (ACCRES), Palerme.

Coordination

- Giuliano Frosini, Sviluppo Italia, Rome, et délégué de l'Italie auprès du Comité LEED.
- Federica Tellini, Sviluppo Italia, Rome.
- Raffaella Zinzi, Sviluppo Italia, Rome.

Groupe d'étude

- Alberto Melo, Universidade do Algarve, Faro (Portugal).
- Hans Pflaumer, ancien Secrétaire d'État adjoint, ministère fédéral des Affaires régionales et urbaines et de la Construction, Munich.
- Ron Immink, TASC Ltd, Dublin.
- Sylvain Giguère, Secrétariat de l'OCDE.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(04 2001 02 2 P) ISBN 92-64-28588-1 – n° 51642 2001