



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2010

PROGRAMME EN FAVEUR DES PLANS  
LOCAUX D'INCLUSION SOCIALE  
EN CATALOGNE

BARCELONE, 7 – 8 OCTOBRE 2010

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**



Pour le compte de la  
Commission européenne  
Emploi, affaires sociales  
et inclusion



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE  
ET D'INCLUSION SOCIALE  
2010

PROGRAMME EN FAVEUR DES PLANS  
LOCAUX D'INCLUSION SOCIALE  
EN CATALOGNE

JAN VRANKEN, CENTRE SUR L'INÉGALITÉ, LA PAUVRETÉ,  
L'EXCLUSION SOCIALE ET LA VILLE (OASES) – UNIVERSITÉ D'ANVERS

BARCELONE, 7 – 8 OCTOBRE 2010

## RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la  
Commission européenne  
Emploi, affaires sociales  
et inclusion



La présente publication bénéficie du soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007–2013). Ce programme est géré par la Direction générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera :

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres ;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines ;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.

2011

PRINTED IN BELGIUM



---

## Table des matières

Résumé	5
A. Le contexte européen	7
B. Plans locaux d'inclusion sociale en Catalogne	16
C. Politiques et expériences des pays pairs	21
D. Discussions lors de l'examen par les pairs	32
Références	38





## Résumé

L'examen par les pairs organisé à Barcelone (Espagne) les 7 et 8 octobre 2010 par le ministère espagnol de la Santé et de la Politique sociale et l'Institut catalan d'assistance et des services sociaux (ICASS) avait pour thème « Le programme en faveur des plans locaux d'inclusion sociale en Catalogne ».

Des représentants officiels et des experts de sept pays pairs — la Bulgarie, la Lettonie, la Norvège, les Pays-Bas, la Roumanie, la République tchèque et la Serbie — ont rejoint ceux du pays organisateur pour procéder à une évaluation de ce programme et fournir des informations concernant leurs propres systèmes. Des représentants du Réseau européen anti-pauvreté (EAPN) et un représentant de la Commission européenne (Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances) ont également pris part aux discussions, de même que Jan Vranken de l'Université d'Anvers (Centre OASeS) en qualité d'expert thématique.

Le Département d'action sociale et citoyenne de la Generalitat de Catalunya (gouvernement régional catalan) a inauguré en 2006 un Programme en faveur des plans locaux d'inclusion sociale qui, s'appuyant sur des acquis antérieurs, constitue le cadre du Plan d'inclusion et de cohésion sociale en Catalogne (2006–2009) — lequel fixe les objectifs stratégiques et opérationnels, y compris les moyens d'impulser les ressources.

Le Programme en faveur des plans locaux d'inclusion sociale revêt un caractère inter-administratif et vise à la concrétisation de plans locaux. Coordiné par l'ICASS, il élabore les principes régissant l'action dans les domaines définis par le Plan d'inclusion sociale.

Le Département d'action sociale et citoyenne met à la disposition des autorités locales, par l'intermédiaire de l'ICASS, un ensemble de ressources destinées à faciliter la coordination stratégique de leurs actions en faveur de l'inclusion sociale en les aidant i) à concevoir des plans locaux d'inclusion sociale (PLIS) et ii) à prendre les initiatives voulues pour les concrétiser. Les PLIS sont mis en œuvre par l'administration locale en concertation avec d'autres acteurs locaux. Il s'agit d'un mélange de projets existants et d'initiatives nouvelles — l'aspect innovant étant l'intégration dans un cadre commun.

---

Fin 2009, trente-deux autorités locales avaient élaboré des plans, et neuf autres sont attendus en 2010; le but est d'étendre le processus à l'ensemble des 103 autorités locales de Catalogne. L'implication du gouvernement est dès lors requise pour assurer le développement conceptuel du plan, son leadership technique et une subvention garantissant sa viabilité. Le plan doit intégrer les changements au niveau de la perception du phénomène de l'exclusion et du développement de nouvelles formes de gouvernance (coordination entre organisations publiques et sociales, et stratégies explicites en matière de participation).



## A. Le contexte européen

Deux thèmes au moins, étroitement liés, se dégagent lorsque l'on envisage le contexte des PLIS catalans dans le contexte des politiques européennes: les aspects spatiaux/territoriaux de la privation sur lesquels se sont traditionnellement focalisés de multiples programmes de développement urbain, et les facteurs sociaux, qui font désormais l'objet d'une attention de premier plan. Cette évolution a été dictée par le résultat d'études portant, d'une part, sur la dimension spatiale des problèmes sociaux (concentration de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans des quartiers déterminés) et, d'autre part, sur l'impact social des spécificités spatiales. Ce dernier se traduit notamment par une limitation des possibilités engendrée par le lieu de résidence — l'illustration par excellence de ce phénomène étant la manière dont la stigmatisation causée par le lieu de résidence (les banlieues françaises, par exemple) limite les possibilités de formation et d'emploi, dans le cas des jeunes en particulier. Ces dimensions restent strictement cloisonnées entre la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, et la DG Politique régionale.

### L'échelon local

Le contexte expliquant la place plus importante désormais réservée aux plans et programmes locaux — axés sur le développement urbain, l'emploi ou l'inclusion sociale — lors de l'élaboration des politiques est une combinaison d'évolutions récentes et de tendances de longue haleine générées par des facteurs structurels et politiques (crise budgétaire des États (centraux) en particulier), par les effets du processus de mondialisation, par le rôle croissant du principe de subsidiarité à l'échelon de l'UE, et par la conviction que des politiques locales peuvent apporter une réponse plus efficace à certains problèmes complexes. La récente crise économique et ses répercussions (montée du chômage et de la pauvreté notamment) ont renforcé encore cette nécessité de remédier à l'exclusion sociale à l'aide de programmes locaux.

La crise budgétaire publique se traduit par une diminution des moyens de l'État central, dans le domaine de la politique sociale en particulier. Les responsabilités — mais rarement les budgets — ont été transférés à l'échelon local et à la « société de bien-être » (en l'occurrence des organisations privées de prévoyance sociale). Tel a surtout été le cas des initiatives axées sur les groupes les plus difficiles à atteindre pour des raisons d'ordre culturel et/ou juridique. Deuxième-



ment, la mondialisation a causé un déplacement de certaines compétences de l'État-nation vers l'échelon supérieur de conglomerats supranationaux et vers l'échelon « inférieur » de villes et régions (globales) — ce processus ayant pour cadre idéologique l'importance croissante conférée au principe de subsidiarité par la législation et les procédures européennes. Enfin, l'échelon local est envisagé comme adéquat pour régler des problèmes complexes, étant donné que la mise en œuvre des approches inspirées du modèle de gouvernance s'avère souvent plus facile à réussir à ce niveau. Une approche décentralisée permet de répondre à des disparités majeures entre régions. La préférence va à des mécanismes de gouvernance prévoyant un partage des compétences et une division du travail en ce qui concerne l'élaboration des politiques grâce à une interaction plus étroite entre les administrations publiques et la société civile, et à la participation d'autres parties prenantes concernées (y compris, dans certains cas, des organisations sans but lucratif).

Les Programmes de développement urbain (PDU) ont de nombreux points communs avec les PLIS catalans dans la mesure où ils comportent une série de projets à l'échelon local (ville ou quartier) dont l'exécution suit un calendrier précis et s'appuie très largement sur des partenariats avec la collectivité locale. Tout en étant essentiellement axés sur des projets physiques (reconstruction ou rénovation d'une partie du parc de logements et amélioration de l'espace public) ou sur des objectifs sociaux et économiques (diminution du chômage, par exemple), ces programmes optent généralement pour une « approche intégrée » avec des initiatives infrastructurelles, sociales, économiques et culturelles.<sup>1</sup> La première génération de programmes institués à l'échelon national ou régional a été suivie d'initiatives explicitement locales. On peut citer à ce titre le Dublin City Development Plan (2011–2017), « Liverpool 2024 », le Plan de réhabilitation du centre-ville de Porto et l'Aire métropolitaine lyonnaise. Les plans d'aménagement zonal du Frioul-Vénétie-Julienne (Italie), les Réseaux sociaux locaux tels que Famalicao

1 Quelques exemples: le programme *New Deal for Communities* (NDC) en Angleterre, qui a démarré en 1998 et était initialement prévu pour une période de dix ans; le Programme *Grootstedenbeleid* (Gestion des grandes villes) (1994–2009) aux Pays-Bas; la Politique de la Ville et le Contrat de Ville en France (en cours depuis les années 1970); le programme *Soziale Stadt* (Ville sociale — initié en 1999 mais aujourd'hui compromis) en Allemagne; le projet *Kvarterløft* (Ascension des quartiers — 1997–2007) au Danemark; en Belgique, le programme fédéral *Grootstedenbeleid* (Gestion des grandes villes — 2000-) et le *Stedenfonds* flamand (Fonds des villes — 2003); les *Contratti di quartiere I & II* (1997 et 2002) et les *Programmi di recupero urbano e di sviluppo sostenibile* (Programmes de régénération urbaine et de développement durable — 1998) en Italie; et un exemple plus récent, à savoir l'initiative portugaise en faveur des « quartiers critiques » (2006).



(Portugal) et la Coopérative Vall d'en Bas (Espagne) sont autant d'exemples d'initiatives innovantes en matière de développement local et de protection sociale (Estivill, 2008).

Au niveau de l'UE, les initiatives communautaires URBAN et LEADER visent respectivement à promouvoir le développement urbain et le développement rural au travers d'un renforcement des capacités et d'une responsabilisation des acteurs locaux. Des partenariats locaux ont été associés à la définition des stratégies et des priorités, à l'affectation des ressources, et à la mise en œuvre et au suivi des programmes. Même si les stratégies de développement local de l'emploi (DLE) s'attachent à promouvoir l'emploi, leur approche est holistique et intégrative (Mandl, 2009). Les programmes DLE sont tenus de mobiliser de nombreux acteurs et des partenariats locaux susceptibles d'identification avec les localités dans lesquelles ils exercent leur activité.

Les règlements 2007–2013 en matière de politique de cohésion insistent sur l'implication des autorités locales et régionales à tous les stades des programmes. Ainsi par exemple, les autorités nationales et régionales peuvent déléguer, en tout ou en partie, la gestion du programme aux autorités locales, et la participation d'organisations privées en qualité de partenaires est encouragée.

En mai 2007 a été signée la charte de Leipzig ou « Charte de Leipzig sur la ville européenne durable », qui insiste à la fois sur l'importance d'approches intégrées du développement urbain — les villes devant se caractériser par une forme compacte, des fonctions multiples et une cohésion sociale — et sur la nécessité d'interventions, dans les quartiers défavorisés surtout. La Charte est le document de référence pour la coordination européenne du développement urbain et l'importance d'une action concrète pour sa mise en œuvre a été soulignée durant la présidence française de l'Union. À la suite de la déclaration de Marseille du 25 novembre 2008, les ministres européens du développement urbain ont chargé la France et le ministère français de l'Écologie, de l'énergie et du développement durable de mettre en place un groupe de travail européen en vue du développement, en concertation avec les villes, d'un « Cadre de référence pour les villes durables européennes ».<sup>2</sup>

2 [www.rfsustainablecities.eu/](http://www.rfsustainablecities.eu/) Voir également *Cities Reference Framework. Project Overview*, document du 7.10.2009 diffusé lors de la réunion de l'UDG (Urban Development Group) tenue à Stockholm le 21 octobre 2009).



Publié en 2009, le rapport Barca « *An agenda for a reformed cohesion policy* »<sup>3</sup> fait valoir qu'une action axée sur un territoire déterminé est le seul modèle stratégique compatible avec la légitimité démocratique limitée de l'UE. Les unités territoriales doivent être composées, autant que faire se peut, de zones urbaines et rurales interdépendantes sur le plan fonctionnel. Les grandes villes sont appelées à jouer un rôle majeur en tant que centres d'innovation, de créativité et de développement économique au sein de ces zones urbaines fonctionnelles, tout en comportant aussi des quartiers déshérités. Il convient donc que les stratégies de développement axées sur un territoire déterminé aient parmi leurs objectifs la lutte contre une persistance de la sous-utilisation du potentiel, d'une part, et de l'exclusion sociale, d'autre part.

Signée très récemment (juin 2010), la déclaration de Tolède, rédigée sous la présidence espagnole de l'UE (en « troïka » avec la Belgique et la Hongrie), insiste à son tour sur l'importance d'un développement urbain intégré et sur la dimension urbaine de la politique de cohésion. Il est prévu, à partir de 2014, de considérer davantage les villes comme des moteurs essentiels de la stratégie « Europe 2020 », de leur confier des responsabilités supplémentaires en termes d'exécution des programmes, et d'apporter le soutien de la politique de cohésion à des solutions expérimentales.

10

## L'inclusion sociale

Les paragraphes ci-après s'attachent à décrire les diverses façons dont la pauvreté a été caractérisée et les politiques adoptées pour y remédier.

À la fin du siècle dernier, la notion de « pauvreté » a progressivement laissé la place à celle d'« exclusion sociale » dans le débat européen. Plusieurs raisons sous-tendent cette évolution, la principale étant que certains États membres ne tenaient pas à ce qu'on rappelle l'existence d'une pauvreté « à l'ancienne » à l'intérieur de leurs frontières. La notion d'exclusion sociale visait à englober un

3 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_fr.htm). Les quatre grandes conclusions du rapport sont les suivantes: des arguments majeurs militent en faveur de l'allocation d'une part plus importante du budget de l'UE à une « stratégie axée sur un territoire déterminé »; la politique de cohésion offre un fondement adéquat pour cette stratégie, mais une vaste réforme s'impose; la réforme exige de repenser le concept stratégique, de concentrer les priorités et de changer la gouvernance; trois conditions doivent être remplies à cette fin: un nouveau compromis politique à haut niveau et à brève échéance, l'amorce de certains changements au cours de la période de programmation en cours, et l'ajustement du processus de négociation.



éventail de situations plus large et l'ensemble de la population, et avait surtout une connotation moins diffamante. Le rapport national du pays organisateur fait référence aux idées de Beck en matière de démocratisation des risques, et de Bauman quant à la naissance d'une société liquide marquée par une insécurité permanente.

L'exclusion sociale a fait ultérieurement place à l'inclusion sociale, considérée comme une démarche positive — autrement dit, une démarche axée sur les solutions, et non sur les problèmes. La confusion au niveau des concepts s'est encore accentuée récemment avec l'usage du terme « cohésion sociale » comme synonyme d'inclusion sociale. La notion d'inclusion a toutefois été renforcée par l'introduction de « l'inclusion active » dans la recommandation 2008/867/CE du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail — confirmée par la résolution du Parlement européen du 6 mai 2009. L'établissement d'un lien davantage structurel entre cette approche fondée sur l'inclusion active et la dimension urbaine et régionale des Fonds structurels et de cohésion permettrait sans doute d'améliorer encore le cadre et de favoriser la réussite d'initiatives telles que les plans locaux d'inclusion sociale.

Au cœur de la politique d'inclusion de l'UE se trouve la « méthode ouverte de coordination » (sociale), qui constitue une approche non contraignante de la coordination intergouvernementale: les décisions stratégiques sont prises au niveau national; la coopération est volontaire; et la fonction de la Commission européenne est limitée tout en étant essentielle, étant donné que la coordination des politiques sociales à l'échelon de l'UE est un moyen efficace de relever les défis communs auxquels les États membres sont confrontés.

La MOC s'organise en cycles pour encourager la coopération entre les États membres au travers de rapports réguliers à la Commission européenne. Ses éléments clés sont des objectifs communs; les rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale ou PAN/incl.<sup>4</sup>, lesquels sont évalués par la Commission européenne et le Conseil des ministres dans un rapport conjoint; les examens par les pairs, dans le cadre desquels des représentants des ministères nationaux concernés, assistés d'experts indépendants et de membres de la Commission, procèdent à l'évaluation critique d'un programme ou d'une stratégie retenue en tant que « bonne pratique » pour résoudre un problème

4 Le premier Plan national d'action pour l'inclusion sociale adopté en Espagne (*Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España*) en 2001 a été suivi de cinq autres plans nationaux, dont le plus récent couvre la période 2008–2010.



spécifique; et une série d'indicateurs communs (à l'origine les « indicateurs de Laeken »)<sup>5</sup>.

Bien que la MOC ait été initialement conçue pour promouvoir la coopération à l'échelon national, certains de ses éléments sont utilisés à des niveaux infranationaux, et notamment en Catalogne. L'éventualité d'appliquer une forme de MOC au niveau des villes dans le cadre de la charte de Leipzig est à l'étude. La Commission européenne a souligné dès 2003 l'importance de l'échelon local dans l'élaboration des politiques d'inclusion, et l'entité locale a été définie en mars 2006 comme la plus appropriée de lutter contre l'exclusion; la question est donc de savoir s'il est effectivement possible de resserrer les liens entre les Fonds structurels et de cohésion et des stratégies tels que les PLIS catalans, et quelles seraient les mesures à prendre au niveau européen pour y parvenir. Des tentatives seront menées au niveau local pour favoriser l'apprentissage mutuel. Des examens pilotes par les pairs au niveau local ont été réalisés l'année dernière, et un réseau d'autorités locales a été mis en place pour promouvoir la réalisation d'études et la collecte de données.

## UE 2020

La stratégie « Europe 2020 » remplace l'agenda de Lisbonne qui, adopté en 2000, n'est pas réellement parvenu à faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde » à l'horizon 2010. La stratégie « Europe 2020 » est axée sur une croissance intelligente (favoriser les connaissances, l'innovation, l'éducation et la société numérique), une croissance durable (accroître à la fois la productivité et la compétitivité) et une croissance inclusive. Le texte officiel<sup>6</sup> déclare « qu'une croissance inclusive sous-entend de favoriser l'autonomie des citoyens grâce à un taux d'emploi élevé, d'investir dans les compétences, de lutter contre la pauvreté, de moderniser les marchés du travail et les systèmes de formation et de protection sociale pour aider tout un chacun à anticiper et à gérer les changements, et de renforcer la cohésion sociale ». Cette dimension sociale est fermement ancrée dans une dimension spatiale, puisque le texte ajoute « qu'il est également crucial de veiller à ce que les fruits de la croissance économique profitent à toutes les régions de l'Union, y compris à ses régions ultra-

5 L'analyse des processus de la MOC sociale 2008–2010 met en évidence la structure détaillée du cycle de projet de trois ans et les tâches incombant aux différents acteurs à chacune des étapes.

6 Commission européenne (2010), *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*. Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020.



périphériques, afin de renforcer la cohésion territoriale ». Il souligne également l'importance de la notion « tout au long de la vie » (laquelle figure dans l'initiative catalane) et insiste sur le fait que « l'Europe doit exploiter pleinement son potentiel de main-d'œuvre pour relever les défis du vieillissement de la population et d'une concurrence mondiale toujours plus dure » et que « des mesures favorisant l'égalité entre les hommes et les femmes seront nécessaires pour améliorer la participation au marché du travail et, ainsi, alimenter la croissance et la cohésion sociale ».

Des critiques ont été formulées à l'encontre de la stratégie dont le champ serait trop large pour permettre une action ciblée<sup>7</sup>. Il n'est pas certain que les sept initiatives phares retenues « pour stimuler les progrès dans chaque thème prioritaire » se traduiront par des actions. L'initiative directement liée au thème du présent examen par les pairs est la septième, à savoir une plateforme européenne contre la pauvreté qui vise à « garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société ». La première initiative phare, intitulée « une Union pour l'innovation », pourrait s'avérer importante pour le développement de plans locaux pour autant qu'aboutissent les initiatives visant à la définir en termes d'innovation sociale.

Plusieurs acteurs régionaux regrettent le manque de visibilité du rôle des régions dans la stratégie 2020 (EurActiv 23/6/10), certains faisant valoir que cette dernière présente une trop grande similitude avec la stratégie de Lisbonne (EurActiv 14/10/10). Ils affirment que si la liberté et la responsabilité étaient données aux dirigeants locaux de concevoir des solutions adaptées pour que la stratégie de croissance « Europe 2020 » fonctionne, elle aurait davantage de chances de réussir que la précédente. Ce résultat serait très probablement atteint par l'application de méthodes plus rigoureuses d'affectation des ressources, afin de permettre des solutions mieux adaptées aux villes et régions concernées. Assurer le bon fonctionnement de la stratégie implique néanmoins une réciprocité : les décideurs locaux doivent avoir une meilleure connaissance de leur situation et se mobiliser à l'égard des objectifs « UE 2020 » qui correspondent à leurs propres priorités. Les régions deviendraient dès lors un partenaire exécutif de premier plan. Le Commissaire européen pour la Politique régionale, Johannes Hahn, a proposé dans son allocution au Conseil informel des ministres en charge de la

<sup>7</sup> Prof. Daniel Tarschys lors de la conférence FSE « *Shaping the future of the ESF* », 23 juin 2010



politique régionale (Saragosse, 19 février 2010) d'accorder aux pays et régions davantage de flexibilité dans la définition précise de l'ensemble des politiques (policy mix) dont ils ont besoin pour concrétiser ces priorités<sup>8</sup>.

On peut dire en conclusion qu'il existe une prise de conscience croissante quant à la nécessité de ne pas aborder séparément les défis nombreux, et parfois contradictoires, du monde d'aujourd'hui. Des stratégies intégrées s'imposent: elles doivent s'inscrire dans une perspective commune de longue haleine et viser à des améliorations à certains égards sans aggraver les problèmes à d'autres égards. Enfin et surtout, l'échelon local apparaît comme le plus adéquat pour réaliser ces objectifs.

## Éléments de référence européens

Il existe à l'intérieur des frontières européennes toute une série de plans dynamiques de développement local, de même qu'un certain nombre d'initiatives (lancement d'un programme ou création d'un centre, par exemple) destinées à soutenir ces plans locaux. Ces derniers ne portent pas tous sur l'inclusion sociale (ou sur la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté): beaucoup d'initiatives visent à combattre le chômage (ou l'inactivité professionnelle) ou à améliorer les caractéristiques physiques d'une zone géographique. On songe ici au programme britannique « City Strategy », qui a fait l'objet d'un examen par les pairs. L'Irlande offre, elle aussi, un exemple de bonne pratique (voire même de meilleure pratique), puisqu'à la fin des années 2000, l'agence CPA (Combat Poverty Agency) avait déjà créé un réseau d'apprentissage anti-pauvreté réunissant des administrations locales (Local Government Anti-Poverty Learning Network) pour étayer la mise en œuvre des plans d'action nationaux à l'échelon local. Ce réseau avait pour objectif général de promouvoir et de soutenir la lutte contre la pauvreté en tant que priorité majeure dans le cadre d'un système réformé d'administration locale. Il avait pour objectifs plus spécifiques d'offrir aux autorités locales un forum leur permettant de mettre leurs acquis en commun et d'étudier

8 « Je suis prêt à étudier avec vous un système qui apporterait davantage de flexibilité aux pays et régions pour définir précisément le « policy mix », afin d'atteindre les priorités stratégiques, comme l'ont suggéré les experts du Groupe de haut niveau. Nous pourrions notamment repenser le système de fléchage actuel et nous concentrer plutôt sur la préparation de stratégies conformes aux objectifs « Europe 2020 », lesquels pourraient alors se traduire en programmes et servir de base pour apprécier les avancées et débattre à un niveau politique élevé » (traduction libre). Voir: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/34&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>



la manière de contribuer de façon optimale aux mesures de lutte contre la pauvreté et de promotion de l'inclusion sociale; de mieux intégrer la lutte contre la pauvreté en tant qu'axe prioritaire de leur action; d'échanger des informations sur des initiatives et des projets nouveaux et innovants; et de mettre en commun leurs expériences locales et bonnes pratiques respectives. Ces expériences sont à l'origine d'un manuel qui a été publié (Walsh, 2005)<sup>9</sup> et qui reste un guide extrêmement utile.

Une initiative intéressante mérite d'être signalée au niveau de l'UE: il s'agit d'EUROCITIES — Réseau des Observatoires Locaux sur l'Inclusion Active (EUROCITIES-NLAO)<sup>10</sup> qui poursuit un triple objectif: information, diffusion et sensibilisation; études et analyse des politiques; mise en œuvre et promotion de l'apprentissage mutuel. La grande ambition d'EUROCITIES-NLAO étant d'inspirer des développements stratégiques en matière d'inclusion sociale au niveau européen, national et municipal, le réseau s'attache à étudier des stratégies locales visant à l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail; et à suivre et analyser la situation d'un large éventail de services sociaux concernés. Les pratiques d'administrations locales en matière de prestation de services sociaux — initialement Bologne, Prague, Rotterdam, Southampton et Stockholm<sup>11</sup> — ont par ailleurs été examinées afin de dégager certaines idées quant aux moyens de relever les défis urbains dans la perspective de l'inclusion des personnes vulnérables.

9 Walsh, K. (2005), « To build a fair and inclusive society. Social Inclusion Units in Local Authorities ». Dublin, Combat Poverty Agency.

10 Pour de plus amples informations, voir <http://www.eurocities-nlao.eu/>

11 Ces villes ont été rejointes aujourd'hui par Copenhague, Birmingham, Lille-Roubaix, Barcelone, Cracovie, Brno et Sofia



## B. Plans locaux d'inclusion sociale en Catalogne

L'UE a consacré dans sa stratégie de Lisbonne (2000) la nécessité de lutter contre l'exclusion sociale et d'impulser l'inclusion et la cohésion sociales — ce qui a conduit le gouvernement espagnol à entamer dès 2001 l'élaboration de son Plan national d'action pour l'inclusion sociale. En février 2006, la Generalitat de Catalunya (gouvernement régional catalan) a proposé son propre Plan d'inclusion sociale et encouragé les municipalités catalanes à élaborer leurs propres PLIS. Quarante et une municipalités participent déjà au processus, mais l'objectif est d'étendre celui-ci à terme à l'ensemble des 103 municipalités de Catalogne. L'élaboration des plans a été plus récemment influencée par la stratégie « Europe 2020 », qui insiste sur la nécessité d'une croissance inclusive.

### Plans d'inclusion sociale

Un plan local établi par une municipalité suit un cycle de 6 ans et se caractérise par une approche essentiellement inter-administrative, à savoir qu'il adopte des mesures transversales en vue de favoriser l'inclusion sociale par une coordination des services offerts par les pouvoirs publics, notamment en matière d'emploi, de logement, de protection sociale, d'aide aux familles, etc. Le plan est piloté par des comités locaux et l'une des composantes majeures est la participation du « tiers secteur », à savoir la société civile. La tradition catalane d'une implication des citoyens explique que cet élément des plans ait été couronné d'un succès particulier.

Le Programme en faveur des plans locaux d'inclusion sociale est supervisé par l'ICASS, qui apporte un soutien technique, favorise le travail en réseau dans la perspective d'une mise en commun des bonnes pratiques et gère la plateforme électronique « e-Catalonia » pour stimuler les échanges d'informations en ligne entre les municipalités participantes. Ces dernières se voient octroyer un ensemble de ressources pour étayer leurs plans. L'ICASS a également mis en place, dans chaque entité géographique, un bureau local d'assistance technique et deux membres de personnel, afin de faire le point sur la situation locale, de créer un réseau de partenaires et de gérer des projets pilotes destinés à promouvoir l'inclusion sociale.

Les principes directeurs du Programme sont complexes et s'établissent comme suit: perspective communautaire, promotion de l'autonomie individuelle, ap-



**Tableau 1: Données financières du Programme en faveur des plans locaux d'inclusion sociale**

	Nouveaux PLIS	Total des PLIS	Valeur moyenne (€)	Montant annuel (€)
2006	12	12	65 563	786 762
2007	8	20	91 597	1 831 937
2008	2	22	108 439	2 385 649
2009	10	32	77 888	2 492 431
2010	9	41	72,903	2,989,046

proche multidimensionnelle, vision stratégique, focalisation sur les causes, approche transversale et multiniveau, incitation à la participation, et reconnaissance de la spécificité territoriale. Le Programme en faveur des plans locaux d'inclusion sociale a pour objectif général d'impulser des mesures d'inclusion sociale au travers d'un modèle d'intervention prévoyant une collaboration avec l'ensemble des agents présents sur le territoire, et plus particulièrement le service public local.

Les plans locaux visent à concrétiser et coordonner les initiatives, à instaurer des mesures et des interventions sociales destinées à cerner les facteurs d'exclusion sociale et de vulnérabilité, et à agir pour y remédier. L'approche veille à l'intégration des objectifs dans l'ensemble des politiques (mainstreaming) et institue à cette fin un réseau regroupant tous les acteurs locaux concernés. La prévention des risques d'exclusion sociale est un axe prioritaire, mais une attention particulière est également réservée aux groupes de population qui se trouvent déjà en situation de vulnérabilité. Des objectifs stratégiques et opérationnels sont définis dans le cadre de ces objectifs généraux.

Le Programme a une double cible: les unités spatiales (les plans locaux ayant pour « champ géographique » une entité régionale ou locale) et l'inclusion sociale (les personnes et les groupes à mieux inclure dans la société). Les plans locaux se veulent inclusifs, et non restrictifs; les initiatives destinées aux personnes déjà en situation de vulnérabilité sont conjuguées à des actions stratégiques et préventives, ce qui explique que la case « population en général » soit cochée, sur un formulaire d'identification, à la rubrique « bénéficiaires ciblés » — même si le formulaire en question cite également, au titre d'autres options, des groupes à risque plus spécifiques tels que les enfants, les familles monoparentales, et les personnes souffrant de maladies particulières ou de toxicomanie.

Le rapport espagnol montre surtout que l'approche de l'exclusion sociale ne se limite plus à une évaluation économique, mais s'est considérablement élargie.



Il mentionne l'affaiblissement de l'État-providence, l'évolution de la composition des familles et le passage d'une société industrielle à une société fondée sur la connaissance parmi les facteurs à l'origine du renforcement d'un sentiment d'insécurité et du risque d'exclusion sociale. Une imprévisibilité croissante quant au parcours de vie individuel découle également de ces évolutions: les étapes de vie traditionnelles — éducation, entrée dans la vie professionnelle, départ du toit familial, mariage, enfants — peuvent désormais se succéder dans un ordre différent, ou se répéter. Autant d'éléments qui requièrent la mise au point de nouveaux instruments pour comprendre et gérer le jeu complexe des facteurs à l'origine de l'exclusion sociale.

Une évaluation critique des années pilotes des plans d'inclusion sociale (2006–2008) a été effectuée en 2008 à la demande de l'administration catalane (Bureau technique pour l'inclusion sociale au sein du Département d'action sociale). Elle a été réalisée par un organisme extérieur (l'Institut du Gouvernement et des Politiques publiques — IGOP) avec l'aide de l'Université autonome de Barcelone (Universitat Autònoma de Barcelona)<sup>12</sup>. Cette évaluation critique comporte deux limites qu'il convient de préciser: premièrement, elle revêt un caractère trop général et elle manque de données empiriques; et, deuxièmement, elle remonte à une date trop éloignée pour être valablement appliquée à l'évaluation de la situation actuelle. Ses conclusions sont récapitulées ci-après.

Les atouts du Programme:

- son existence même;
- la volonté de faire participer les organismes locaux présents sur l'ensemble du territoire catalan aux stratégies d'inclusion, et leur reconnaissance en qualité d'intervenants clés;
- le degré d'autonomie formelle et opérationnelle accordé aux municipalités pour initier des pratiques innovantes;
- les efforts financiers consentis par le Département et les provisions budgétaires réservées aux projets;
- le désir de rigueur lors de la sélection des municipalités candidates;

<sup>12</sup> Le Plan d'action pour l'inclusion et la cohésion sociale en Catalogne et le Programme en faveur des plans locaux d'inclusion sociale ont également été élaborés en collaboration avec ce centre universitaire.



- la flexibilité permettant au Programme d'inclure des projets ayant des stades de développement, des cadences et des priorités différents;
- le soutien et l'aide administrative aux organismes locaux;
- la création de la nouvelle structure technique de l'ICASS;
- le modèle de justification économique proposé par le Programme;
- l'évaluation positive du séminaire de formation;
- la mise au point de la plateforme électronique « e-Catalonia »;
- le soutien et la responsabilisation du Bureau technique local et des services sociaux locaux.

#### Les carences du Programme:

- un manque de précision quant au rôle des agents et aux plans implicites, et les divergences au niveau des orientations;
- l'ignorance et (dans certains cas) la préoccupation des techniciens locaux quant aux attentes à leur égard et à l'égard de leur travail (Bureau technique local);
- l'imprécision du calendrier des projets locaux, du financement et du Programme proprement dit;
- des dysfonctionnements en termes d'accès au Programme et de sélection des candidats;
- un manque de continuité du suivi officiel, une absence de suivi du processus et une désillusion au plan local;
- aucune spécification quant au soutien technique, et une insuffisance de disponibilité et de déplacement d'interlocuteurs institutionnels de référence;
- la non-exploitation et le non-transfert des informations disponibles;
- le manque de visibilité du Programme et du plan local au niveau de la Generalitat;
- des difficultés de mainstreaming, d'intégration et de mise en réseau à l'échelon local.

---

Les résultats de cette évaluation ont eu entre-temps un impact sur la phase ultérieure du Programme, et sur les PLIS de Sant Boi de Llobregat et de Lérida en particulier.

Le plan mis en œuvre à Sant Boi de Llobregat — ville située dans l'aire métropolitaine de Barcelone — vise à élaborer et appliquer des mesures répondant conjointement à des besoins en matière de logement, d'éducation, de santé, d'emploi et de protection sociale. Un Pacte local pour l'inclusion, signé par plus d'une centaine de parties prenantes, définit 95 actions destinées à atténuer les effets de la crise grâce à la création d'emplois, à l'accès au logement et aux services sociaux, et s'appuie sur l'expertise de la ville dans le domaine des soins de santé mentale pour en améliorer les structures médicales et éducatives.

À Lérida — ville située dans la région agricole de la Catalogne — le Plan pour l'inclusion et la cohésion sociale, élaboré en concertation avec les parties prenantes, parmi lesquelles de nombreux usagers des services, définit plus de 240 projets axés sur le soutien aux enfants et aux familles, l'assistance aux personnes âgées, le ciblage positif des sans-abri, la création d'emplois, l'amélioration de la prestation des services sociaux, la sensibilisation à l'égard de l'inclusion grâce à des séminaires et des expositions, et la mise à disposition d'outils dans une perspective d'innovation et d'emploi dans les activités sociales. Le plan prévoit également des sessions de formation.



## C. Politiques et expériences des pays pairs

Les pays pairs réunis en Catalogne — Bulgarie, Lettonie, Norvège, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie et Serbie — ont mis en évidence les préoccupations suivantes<sup>13</sup>:

- la place de la pauvreté et de l'inclusion sociale à l'agenda politique;
- l'existence et la place des plans locaux, et leur relation avec des initiatives de l'UE;
- le rôle de l'échelon local et de l'échelon régional, et leur relation avec l'État central;
- le rôle de la société civile en général et/ou de la société du bien-être (définie comme l'équivalent, du côté de la société civile, de l'État providence ou tiers secteur) en particulier;
- l'existence de partenariats et la forme qu'ils revêtent (provisoire ou plus systématique);
- l'implication des groupes cibles.

On observe, de façon générale, d'importantes disparités entre les pays pairs. Ainsi par exemple, la mesure élémentaire du bien-être économique révèle une fourchette du PIB (produit intérieur brut) allant de 84 543 dollars en Norvège à 5 262 dollars en Serbie<sup>14</sup>; de même, ces pays se situent à des extrêmes en termes de régime de prévoyance sociale avec le système social-démocrate nordique d'un côté et, de l'autre, des régimes à la limite de toute classification des États-providence (Roumanie, Bulgarie, Serbie).

*Dans un souci de meilleure lisibilité de la présente synthèse, les avis parfois divergents de représentants officiels et d'experts indépendants ont été regroupés dans les paragraphes qui vont suivre, lesquels ne rendent donc pas compte textuellement de leurs points de vue personnels.*

13 Cette analyse s'appuie sur les informations tirées des rapports nationaux des pays pairs et des présentations faites lors de l'examen.

14 Chiffres relatifs à l'année 2010. Base de données des Perspectives de l'économie mondiale — Octobre 2010, Fonds monétaire international consulté le 30 janvier 2011.



## La place de la pauvreté et de l'inclusion sociale à l'agenda politique

Un certain nombre de pays ont fait de la pauvreté et/ou d'autres formes d'exclusion sociale des préoccupations prioritaires, mais tel n'est pas le cas de tous les pays couverts par l'examen. Les facteurs critiques sont le nombre de personnes vivant dans la pauvreté, la présence de minorités (ethniques) (surtout lorsqu'elles sont perçues comme une menace), la manière dont la pauvreté est définie (exclusivement en termes monétaires ou en tant que phénomène multidimensionnel) et l'approche dominante vis-à-vis de la pauvreté et de l'exclusion sociale — qui peut aller d'une démarche consistant à « blâmer les victimes » à une démarche plus réfléchie reconnaissant l'existence de problèmes structurels.

La **Bulgarie** a prévu, lors de l'élaboration de son programme national pour l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010), d'inscrire ses priorités en la matière dans une perspective de moyen et long termes prenant en cours en 2010. Elle avait, en réalité, créé en 2009 un Conseil national pour les questions d'inclusion sociale présidé par le ministre du Travail et de la politique sociale, et des idées de participation et de meilleure gouvernance dans la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'inclusion sociale figuraient déjà dans le programme gouvernemental (2009–2013) en tant qu'axe prioritaire distinct.

En **République tchèque**, la pauvreté n'est pas une question politique, sans doute parce que le taux officiel de pauvreté ne dépasse pas 8% (les nombreuses personnes se situant juste au-dessus du seuil n'étant pas prises en compte). Le gouvernement de droite actuel utilise une définition de la pauvreté faisant référence à des « accidents » susceptibles de toucher (presque) tout le monde. Un élargissement de la définition de la pauvreté et de l'exclusion sociale visant à intégrer des problématiques plus complexes et structurelles exigerait l'implication de différents acteurs — et la démarche fait totalement défaut à ce jour. Les parties prenantes nationales et locales concernées, de même que les fonctionnaires responsables au niveau de l'UE, se montrent critiques à l'égard des PAN élaborés en République tchèque, et plus particulièrement à l'égard de l'absence persistante de soutien politique et de l'insuffisance de la participation. L'intégration de la dimension « inclusion sociale » dans l'ensemble des politiques reste, elle aussi, embryonnaire.

La crise financière a durement touché l'économie de la **Lettonie** et les mesures d'austérité adoptées dans ce contexte ont exercé des pressions supplémentaires sur les bas et moyens revenus. Le nombre de personnes vivant au seuil de pau-



vreté a considérablement augmenté, de même, par conséquent, que le nombre de demandes d'aide aux municipalités. La Banque mondiale joue désormais un rôle important dans la fixation du cadre de politique sociale en Lettonie, et les initiatives sociales doivent compter sur le soutien des Fonds structurels européens. Comme dans beaucoup d'autres pays, la lutte contre la pauvreté n'a pas été une véritable priorité politique. En période de croissance économique, le pays a compté sur les effets de retombée pour réduire la pauvreté, et n'a pas accordé suffisamment d'attention à la qualité de l'emploi et aux mesures d'inclusion sociale. Une commission pour la coordination de la politique d'inclusion sociale est désormais en place au niveau national.

Aux **Pays-Bas**, 8% de la population vivait en-dessous du seuil des bas revenus en 2008, mais le chiffre le plus frappant est l'augmentation du nombre de « travailleurs pauvres ». L'approche néerlandaise se fonde sur la valeur positive à long terme d'une action axée sur les quartiers, plutôt que sur les ménages, défavorisés. Au plan local, les services sociaux s'organisent de plus en plus souvent sur la base d'entités territoriales déterminées et s'articulent autour de principes favorisant l'autonomie individuelle, la coopération entre organisations ayant une vision et des objectifs communs, et la participation.

La **Norvège** a connu, par rapport à de nombreux pays européens, de faibles niveaux de chômage et de pauvreté au cours des quelques dernières décennies. Il y a dix ans encore, le terme « pauvreté » était totalement absent des débats publics et, de l'avis général, la priorité donnée aux mesures égalisatrices et à l'amélioration des conditions de vie avait contribué à éradiquer le problème. La pauvreté a néanmoins fait son retour à l'agenda politique en 2002, et la montée de la pauvreté infantile ces dernières années suscite de vives préoccupations. De nombreuses initiatives visent l'échelon local, mais elles restent fragmentées: une approche intégrée et durable de la promotion de l'inclusion sociale est encore attendue (voir la section « Les plans locaux et leur relation avec les initiatives de l'UE » pour de plus amples informations).

La pauvreté est un problème majeur en **Roumanie**, ce qui ne surprend guère face à un taux officiel qui atteignait 23% en 2008 (tout en étant en recul) et s'explique principalement par la pauvreté infantile et le chômage — les taux de pauvreté les plus élevés étant observés parmi les familles nombreuses. En ce qui concerne les politiques d'inclusion, le rapport roumain fait une large place à des projets dé-



veloppés dans le cadre d'un Plan d'action national en matière d'inclusion sociale, et d'un Observatoire social<sup>15</sup>.

En Serbie, les années précédant la crise peuvent être décrites comme une période de réduction de la pauvreté, mais on a assisté ensuite à une dégradation du niveau de vie et une montée de la pauvreté. Le taux de pauvreté s'établissait à 6,9% en 2009, mais il ressort d'études préliminaires qu'il avait augmenté de près de 2% l'année suivante et touchait plus particulièrement les personnes sans qualifications et les moins de quinze ans; la crise a également fait augmenter le taux de pauvreté des familles dont les chefs de ménage sont des hommes. La situation de segments de la population particulièrement vulnérables (Roms, personnes déplacées à l'intérieur du pays et bénéficiaires d'une aide sociale) s'est encore détériorée pendant la crise en raison de la moindre disponibilité d'emplois dans l'économie informelle, dont ils dépendent fortement; de la perte d'emplois formels; des possibilités plus limitées de trouver un nouvel emploi; et de la diminution des salaires, tant au sein de l'économie formelle que de l'économie informelle. L'un des problèmes de la Serbie est le fait que tous les plans dépendent de l'octroi de fonds par des donateurs, et qu'il n'existe aucun engagement politique de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

24

## Les plans locaux et leur relation avec des initiatives de l'UE

La **Bulgarie** élabore, dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 », des plans locaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans ses 28 municipalités, qui sont également des centres régionaux. Ces plans analysent la répartition des compétences, identifient les groupes en situation de pauvreté et évaluent les initiatives en cours.

En **République tchèque**, trois Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale ont permis la mise en place d'un système avancé de planification au niveau des collectivités locales, mais la priorité est allée jusqu'ici à l'offre de services sociaux et à la prévention de la pauvreté. Plusieurs tentatives importantes ont été menées, grâce au programme PROGRESS, en vue d'élaborer un plan local général en faveur de l'inclusion; mais la procédure de planification au niveau des collectivités, développée à la même période, a prévalu; la planification de la politique d'inclusion sociale a donc été mise au second rang et son suivi n'a bénéficié

<sup>15</sup> La nature prospective du rapport national roumain dans le cadre du présent examen par les pairs explique pourquoi il est pratiquement absent de la suite de l'analyse.



d'aucun soutien au niveau national. Dans le droit fil de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté (2010), le gouvernement tchèque a lancé un programme national comportant quatre grands objectifs en matière de politique sociale — la mobilisation de l'administration publique en vue de l'élaboration et de l'évaluation de plans d'actions régionaux et locaux de lutte contre la pauvreté étant considérée comme déterminante à cette fin. La promotion de la MOC au niveau de la politique sociale tchèque devrait également être une priorité.

La **Lettonie** a eu trois Plans d'action nationaux depuis son adhésion à l'UE, mais ils sont compromis dans le contexte actuel — ce qui serait une perte d'autant plus regrettable que les PAN jouent un rôle important en tant que catalyseurs de coopération entre ministères. Certaines municipalités ont élaboré des plans de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le cadre de projets internationaux.

Aux **Pays-Bas**, la politique d'inclusion sociale se fonde sur une approche par quartier; en d'autres termes, un plan d'action doit être axé sur une entité territoriale spécifique. Cette politique de proximité s'articule autour des principes suivants: la fixation d'une norme, le contrôle de la qualité et l'obtention de résultats concrets; les résidents en tant qu'élément central; une coopération entre parties prenantes dans le cadre de larges coalitions (entreprises, citoyens, administration publique et société civile); et une approche innovante et durable.

Le modèle de prévoyance sociale mis en place en **Norvège** a parmi ses caractéristiques essentielles une corrélation entre le marché du travail et le système de protection sociale. La politique nationale de lutte contre la pauvreté consiste principalement en une stratégie d'activation, autrement dit une réduction de la pauvreté par une intensification de la participation au marché du travail. D'autres éléments de cette politique sont l'amélioration des conditions de vie, l'instauration d'une nouvelle structure administrative et le financement de projets locaux par le gouvernement central. Depuis le premier plan d'action contre la pauvreté, plusieurs initiatives et systèmes nationaux de subvention ont été lancés dans des domaines cibles tels que la pauvreté infantile, les logements sociaux, le sans-abrisme, les programmes pour jeunes et l'inclusion des immigrés récents. Ces actions ont tenté d'initier des programmes locaux de protection sociale, et de mettre en place de nouvelles structures de coopération à l'échelon local. Le gouvernement central considère que les collectivités locales sont les mieux placées pour comprendre les enjeux locaux, et encourage donc les plans d'action à ce ni-



veau. La plupart des municipalités ne se sont cependant pas encore dotées d'un plan exhaustif de lutte contre la pauvreté. Tout en étant encouragés, les plans locaux doivent faire face à la fragmentation des programmes financés au niveau national lorsqu'ils parviennent à l'échelon local, et prévoir leur viabilité une fois que les fonds nationaux sont épuisés.

On observe depuis cinq ans en **Serbie** une planification locale de l'inclusion sociale au travers d'une série de projets financés par des bailleurs de fonds — et non d'actions officielles de la part de l'administration centrale ou locale — axée sur l'élaboration et la mise en œuvre de plans locaux de protection sociale. À l'heure actuelle, 23 municipalités sont encouragées à adopter des plans fondés sur une approche intersectorielle dans le cadre d'un processus auquel des ONG et groupes vulnérables sont associés. C'est la première fois que les différents secteurs entrent en dialogue à l'échelon local, mais divers problèmes, y compris les capacités limitées, font que les donateurs sont peu nombreux à vouloir participer. Une loi sur la protection sociale, dont l'adoption est attendue fin 2010, renforcera le développement de programmes de protection sociale au niveau local, et introduira le concept de transferts avec affectation spécifique en matière de financement des services d'aide sociale; certains critères seront appliqués à cette fin, parmi lesquels l'obligation pour l'administration locale de s'être dotée d'un plan local de protection sociale avec services prioritaires. De manière indirecte, donc, la planification locale de la protection sociale s'institutionnalise en Serbie.

26

## Le rôle de l'échelon local et de l'échelon régional, et leur relation avec l'État central

Le rôle assumé par les autorités décentralisées dépend largement du degré d'autonomie dont elles disposent — la situation s'avérant plus compliquée encore lorsque des autorités intermédiaires ont été instituées entre l'État central et les autorités locales: tel est notamment le cas en Espagne, en Belgique et en Allemagne, où les régions jouissent d'une autonomie assez poussée.

En **Bulgarie**, le ministère du Travail et de la politique sociale est en charge des politiques d'inclusion sociale, lesquelles sont menées dans le cadre fixé par la Direction « Inclusion sociale » pour le Programme national élaboré au titre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les plans locaux visent à renforcer la capacité des autorités locales de préparer et de



mettre en œuvre des initiatives intégrées destinées à résoudre les difficultés rencontrées par les personnes vivant en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

Les municipalités ne jouissent pas d'une grande autonomie en **République tchèque**, et des obstacles existent à l'échelon régional également.

Par suite d'une réforme administrative, le nombre de municipalités a été très fortement réduit en **Lettonie**: elles ne sont plus que 118, mais leur importance s'en trouve accrue — d'autant plus que le nombre d'échelons administratifs a, lui aussi, été réduit: il est passé de trois (national, district et local) à deux (national et local). Au niveau national, les politiques d'inclusion sociale définissent les grandes orientations, tandis que les actions concrètes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'organisent localement (elles ont le statut de projets pilotes). La Lettonie est un petit pays en termes de territoire et de population, mais il existe des disparités considérables entre régions, lesquelles sont classées sur la base de leur taux de chômage et de leur taux de risque de pauvreté. Le développement de PAN/incl. à l'échelon local paraît dès lors le plus indiqué, mais les administrations locales (municipalités notamment) hésitent à aller dans ce sens car elles craignent que des tâches en matière d'inclusion sociale leur soient transférées sans que des ressources financières suffisantes soient mises à leur disposition pour les assumer.

27

Aux **Pays-Bas**, la municipalité est considérée comme l'échelon le plus adéquat pour gérer les problèmes sociaux. En conjuguant les trois lignes budgétaires respectivement affectées à la réinsertion, à l'éducation et à l'intégration civique, les municipalités aident la population en proposant des solutions personnalisées grâce à une assistance technique, à la mise à disposition de logements et à l'accessibilité des transports publics. La loi sur l'accompagnement social exige que les clients bénéficient localement de conseils concernant la protection, le sport, le handicap, le travail bénévole et/ou l'aide sociale; la population est cependant hétérogène et certains groupes sont plus difficiles à atteindre pour des raisons d'ordre juridique ou culturel. L'État central est impliqué au travers de partenariats entre les autorités nationales et locales, mais laisse autrement la responsabilité des politiques à ces dernières.

Les responsabilités financières et administratives de la protection sociale sont essentiellement réparties, en **Norvège**, entre l'État et les municipalités, le rôle des autorités régionales étant moins important. Le gouvernement central est chargé de la politique générale du marché du travail, des assurances sociales



et de diverses formes de prestations familiales. Les municipalités assument une fonction déterminante dans l'offre et l'exécution de la politique en matière de protection sociale puisqu'elles sont responsables des soins de santé primaires, des structures d'accueil de jour pour les enfants, de l'enseignement primaire et secondaire inférieur, des soins à l'intention des personnes âgées et des personnes handicapées, des services sociaux et des prestations sociales (elles sont également en charge du logement mais avec une participation de l'État). Les services et prestations sociales fournis par les municipalités sont principalement financés par l'impôt local et par des subventions globales versées par l'administration centrale aux municipalités, mais on observe, en ce qui concerne l'inclusion sociale, un recours de plus en plus fréquent à des subventions ciblées pour les municipalités agissant dans des domaines spécifiques (pauvreté infantile ou sans-abrisme, par exemple).

En **Serbie**, les responsabilités relevant de la politique d'inclusion sociale sont réparties entre le niveau central et le niveau local (municipal), étant donné qu'il n'existe pas de niveau administratif intermédiaire — on assiste d'ailleurs aujourd'hui à un débat sur le point de savoir comment cette structure va fonctionner face à une décentralisation plus poussée. L'administration centrale finance généralement les prestations en espèces (aide sociale et allocations pour enfants notamment), tandis que l'administration locale finance la plupart des services communautaires. L'enseignement primaire et secondaire est géré à l'échelon central, mais l'échelon local est responsable de l'éducation préscolaire, de l'entretien des installations scolaires de l'enseignement primaire, et de la collecte de données concernant les personnes analphabètes, les personnes n'ayant pas achevé leur formation et les enfants handicapés. Les administrations locales serbes ont des compétences très limitées en matière de soins de santé et d'emploi.

## Le rôle de la société civile en général et de la société de bien-être en particulier

La **Bulgarie** n'a pas de tradition de participation citoyenne active. Jusqu'à une date récente, les principaux acteurs engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale étaient les institutions et les experts, sans implication des collectivités locales ni des citoyens. Cette situation est toutefois appelée à changer sous peu puisque l'État central et les municipalités sont désormais tenus d'encourager la participation active des organisations de la société civile et des partenaires sociaux à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. Une com-



mission pour l'inclusion sociale a été instituée, qui regroupe des entreprises, des syndicats et des ONG. Des partenariats sont également conclus au niveau local; les parties prenantes sont mobilisées et les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sont consultées. Les concepts de partenariat de gouvernance en matière de politique d'inclusion sociale sont fermement ancrés dans le Plan d'action national Inclusion (PAN/incl.) de la Bulgarie couvrant la période 2008–2010.

Le plus grand défi à relever par la **République tchèque** en matière de plans élaborés au niveau des communautés locales a été l'absence d'une véritable implication des parties prenantes. En dépit des tentatives menées pour que les acteurs concernés participent activement au processus, le dialogue avec d'autres secteurs de la politique locale et les approches transversales restent limitées. Les ONG ont le sentiment que leur rôle se limite à ce que des « experts » soient invités à formuler des commentaires, mais pas à participer à l'action.

Les municipalités des **Pays-Bas**, ayant instauré des plans d'action au niveau des quartiers ont généralement agi en concertation avec d'autres départements, afin de les inciter à lutter contre la pauvreté et à encourager la participation. Des organisations privées s'engagent, elles aussi, progressivement. Plusieurs villes se sont dotées d'un Pacte Pauvreté en vertu duquel la municipalité et des organisations sociales locales s'engagent de commun accord à lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Les plans instaurés à l'échelon de quartiers sont soutenus par de larges coalitions regroupant des entreprises, l'administration publique et la société civile, et la qualité de ces coalitions à l'échelon du district couvert s'avère un facteur déterminant de réussite des plans en question.

Si le secteur de la prévoyance sociale se caractérise, en **Norvège**, par une forte prédominance de l'État, les ONG y sont cependant associées au niveau local. La part de la société civile dans les services sociaux est modeste, mais les ONG et des organisations bénévoles bénéficient depuis quelques années d'un financement public ciblé de plus en plus important pour trouver des solutions aux problèmes d'exclusion sociale, en ce qui concerne les enfants et les jeunes en particulier. Le dialogue entre les ONG, les associations d'usagers et l'administration centrale s'améliore. Les prestataires de services proposant des mesures sur le marché du travail grâce à un financement public sont souvent des entreprises privées dont la majorité des actions sont détenues par la municipalité locale ou le



conseil de comté; mais il peut également s'agir d'organisations privées ou caritatives, d'organismes municipaux ou d'une combinaison des deux.

La **Roumanie** a mis en place en 2006, dans la perspective de son adhésion à l'UE, un système de promotion de l'inclusion sociale comportant un mécanisme permettant au tiers secteur de participer aux discussions, même si les ONG constatent une difficulté d'associer des citoyens au processus décisionnel. Le nombre considérable d'ONG opérant dans le pays — 6 000 environ — milite en faveur d'une organisation coordinatrice, qui fait défaut jusqu'ici.

En **Serbie**, les plans locaux de protection sociale en sont encore au stade de projets financés par des donateurs. Leur élaboration est le fruit d'une coopération intersectorielle locale: ils sont développés et mis en œuvre par des groupes de travail locaux composés de représentants de tous les secteurs concernés par l'inclusion sociale et la protection sociale (limités toutefois à l'administration publique).

## Impliquer les groupes cibles?

30

La **Bulgarie** porte davantage son attention sur les groupes vulnérables que sur le contexte général qui fait persister l'exclusion sociale — ce qui n'empêche que les groupes vulnérables restent difficiles à atteindre car les personnes concernées sont souvent réticentes à parler de leurs problèmes. Cependant, lorsque des discussions ont pu être organisées au niveau des groupes cibles, elles ont permis de recueillir une foule d'idées utiles qui ont été relayées aux échelons supérieurs — avec pour conséquence que les membres des groupes en question constatent peu à peu les retombées positives de leur participation.

En **République tchèque**, la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale est gérée par les autorités locales; force est toutefois de constater qu'en dépit de son caractère obligatoire, cette participation au processus est peu appliquée et se résume, lorsqu'elle l'est, à une simple formalité. Les interlocuteurs consultés sont principalement des prestataires de services sociaux, ou un groupe restreint de bénéficiaires de ces services (familles avec enfants, par exemple), tandis que d'autres groupes, tels que les Roms ou les sans-abri, n'ont aucune occasion d'exprimer leur point de vue. L'absence de culture de participation a pour effet que de nombreuses personnes exposées au risque



d'une exclusion sociale ne se sentent pas suffisamment en confiance pour faire connaître leur avis, et ne sont d'ailleurs pas réellement incitées à le faire.

Aux **Pays-Bas**, la population est très hétérogène, et il reste difficile d'atteindre les jeunes ou des personnes d'origines ethniques différentes pour des raisons d'ordre juridique ou culturel.

L'**EAPN**, réseau européen d'ONG créé en 1990 pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a pour principe d'associer des personnes en situation de pauvreté à l'étude de solutions à leur intention. Les Plans nationaux d'inclusion sociale sont, aux yeux du Réseau, un rouage essentiel du fonctionnement de la méthode ouverte de coordination à l'échelon de l'UE, même si une inquiétude s'exprime quant à la menace que peuvent constituer la crise actuelle et la nouvelle méthodologie adoptée par la stratégie « Europe 2020 ». L'EAPN estime qu'il convient de veiller à une proximité entre le processus de planification et le cadre de prestation des services, et à une planification communautaire innovante et ascendante mettant les parties prenantes sur pied d'égalité en tant que partenaires du processus décisionnel. L'EAPN est convaincu qu'une gouvernance véritablement « ascendante » garantit l'obtention de résultats, une conception des politiques davantage ancrée dans la réalité et une plus grande efficacité grâce à une meilleure appropriation. On peut citer à titre d'exemples de bonnes pratiques les toutes premières rencontres des personnes en situation de pauvreté organisées avec la Présidence belge de l'UE/la Commission européenne et les réunions nationales de l'EAPN; au Royaume-Uni, un examen par les pairs innovant au travers des projets « Get Heard » et « Bridging the Policy Gap »; et en Belgique les méthodologies « Experts du vécu » et « Groupes de dialogue ».

D'une part, les possibilités d'intégrer la dimension de l'inclusion sociale (mainstreaming) et de renforcer la participation se multiplient, étant impulsées par l'accélération du processus de décentralisation, par la clause horizontale du traité de Lisbonne, par la stratégie « Europe 2020 » visant à réduire la pauvreté, et par le nouveau principe de partenariat qui insiste sur la création de partenariats avec les parties prenantes. D'autre part, les contraintes exercées par la crise économique et les mesures d'austérité qui en découlent compromettent les avancées parce que la participation des ONG est souvent jugée trop onéreuse et que la Commission européenne a suggéré des restrictions au niveau des Plans d'action nationaux Inclusion, ce qui entraîne un relâchement des liens entre les parties prenantes nationales et l'UE.

## D. Discussions lors de l'examen par les pairs

L'examen par les pairs s'est concentré sur quelques-uns des thèmes présentés ci-après, et notamment sur la relation entre les niveaux national, régional et local et sur le rôle du tiers secteur, mais également sur des considérations davantage pragmatiques telles que la structure institutionnelle du programme et la nécessité de disposer d'indicateurs et d'assurer un suivi. Les enseignements du présent examen par les pairs sont présentés dans un second volet de cette « Partie D ».

### Le contexte national/régional

- Outre la situation elle-même, ce sont les définitions utilisées pour décrire la pauvreté, l'exclusion sociale et l'inclusion sociale qui engendrent inévitablement des disparités entre les niveaux national, régional et local. Une définition « contraignante » (*hard*) de l'inclusion sociale couvrant l'emploi, le logement et la santé va requérir des plans (locaux) à vocation générale pour promouvoir cette inclusion, alors qu'une définition « moins contraignante » (*softer*), limitée au bien-être social, permet une approche axée sur un secteur spécifique.
- Quelle est la contribution des plans locaux au Plan national espagnol en faveur de l'inclusion sociale? Le lien entre les plans locaux et le plan national est bilatéral dans la mesure où, d'un côté, un plan national efficace stimule l'élaboration de plans locaux et, où, de l'autre, les plans locaux peuvent enrichir le plan national d'une base de connaissances dans laquelle les parties prenantes, y compris les personnes vivant dans la pauvreté, sont mieux représentées.
- La responsabilité des services proposés incombent selon le cas aux autorités nationales, régionales ou locales. Des initiatives axées sur une gouvernance multiniveau pourraient s'avérer utiles.

### La structure institutionnelle

- Il convient de prendre en compte la structure institutionnelle du pays, à savoir la manière dont s'articulent les niveaux national, régional et local, et leurs liens réciproques — mais également d'autres facteurs majeurs de réussite des plans locaux, tels que le degré d'autonomie dont dis-



posent les municipalités pour les élaborer, et les facteurs historiques, politiques et financiers.

- Sur un plan plus pragmatique, il convient de prendre en considération l'appui technique et financier dont les bureaux locaux ont besoin pour concrétiser les plans, et l'incidence que la structure municipale et politique en place peut avoir sur ces derniers.

## Les PLIS

- La question de la durée des plans locaux fait encore débat. Les PLIS catalans se déroulent sur une période de six ans: les trois premières années sont consacrées à la collecte de données contextuelles locales, à la création de réseaux, à l'implication des politiciens et de l'administration locale, à l'élaboration du plan et à l'obtention de son approbation, à une promotion de sa visibilité et au démarrage de sa mise en œuvre; les trois années suivantes sont consacrées à l'exécution intégrale du plan, à la consolidation des réseaux, à l'amélioration de la visibilité, à l'évaluation et à l'établissement d'un programme de suivi. Lorsque les autorités locales ont d'ores et déjà une bonne connaissance de la situation, la première phase peut être de plus courte durée et accélérer ainsi le démarrage de la seconde.
- Les plans d'inclusion sociale répondent à un environnement en mutation, et les PLIS marquent un tournant dans la mise en œuvre de la stratégie de la Catalogne en matière d'inclusion sociale. Il ressort en effet des évolutions observées ces quatre dernières années que les situations personnelles deviennent davantage précaires par suite des changements qui s'opèrent au niveau des structures familiales et sociales, des systèmes éducatifs, du marché du travail et de la démographie — et que le risque d'exclusion s'en trouve accru. Étant donné qu'il est également important de pouvoir déterminer le « point de rupture » individuel, les plans mettent davantage l'accent sur les familles et leur évolution, ainsi que sur la constitution de réseaux de soutien.
- Des attentes précises, ainsi que des indicateurs qualitatifs et quantitatifs, doivent être définis. Des plans locaux réussissent parce qu'ils peuvent compter sur des spécialistes pour étudier des approches plus performantes, mais l'appréciation de l'impact des mesures adoptées conserve

toute son importance pour accroître encore cette efficacité. Lorsque les plans d'inclusion sociale se veulent préventifs, ils doivent limiter le nombre de problématiques abordées et, en cas de succès, rehausser le niveau des attentes et de la demande. La question de savoir comment fixer des attentes réalistes quant à ce qui peut être accompli dans le cadre d'un plan local est importante: cette appréciation requiert des indicateurs spécifiques qui seront développés à l'étape suivante des plans.

- Étant donné que les plans locaux acquièrent une légitimité grâce à leurs résultats, il conviendrait de récolter et de diffuser des informations concernant leur impact et le nombre d'acteurs impliqués.

### Rôle du tiers secteur

- Les plans d'action locaux (PAL) peuvent instaurer de nouvelles formes de gouvernance locale telles qu'une citoyenneté plus active ou la mobilisation de partenariats, par exemple. Les approches ascendantes contribuent au succès du programme, mais il est important que les groupes socialement exclus soient associés au processus. Le ministère catalan de l'Action sociale est passé de l'octroi de fonds à des organisations du tiers secteur dans le cadre d'initiatives spécifiques à la conclusion d'accords permanents avec elles en vue de consolider le rôle de ces organisations dans l'élaboration et l'exécution des plans locaux, et de favoriser des avancées.
- L'aboutissement positif de modèles coopératifs « ascendants » requiert une vision partagée et des objectifs communs (tous les acteurs participant au groupe de pilotage avec des objectifs concrets); la fixation d'un cadre local qui précise les causes et les solutions efficaces, et que les parties prenantes enrichissent de leurs propres points de vue; et l'établissement d'un lien entre l'intégration dans l'ensemble des politiques (*mainstreaming*) et la programmation budgétaire.
- Le soutien du gouvernement régional catalan a été déterminant et le tiers secteur en souhaite vivement le maintien. Une inquiétude s'exprime néanmoins quant à la capacité d'approches « descendantes » de parvenir à toucher l'ensemble de la population et à répondre à ses besoins.



## Les enseignements

Des enseignements ont été tirés sur des aspects tels que le rôle des plans nationaux (en tant que cadres propices aux plans locaux); l'importance du contexte local et de l'appui politique; et la nécessité d'orientations, d'indicateurs et d'un suivi, ainsi que d'un appui institutionnel local et d'une participation du tiers secteur.

### Plan national d'inclusion sociale

- L'élaboration d'un Plan national d'inclusion sociale offre un exemple de bonne pratique pour d'autres pays et autorités régionales, et un outil essentiel pour la MOC sociale.
- L'engagement de longue date d'un pays à l'égard de la lutte contre la pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociale, et une tradition de collaboration avec les collectivités locales (régions aussi bien que municipalités) sont autant d'éléments qui ont un impact positif sur la conception, la durée de vie utile et la réussite d'un Plan national d'inclusion sociale.
- Il est important de trouver le juste équilibre entre l'autonomie suffisante dont les autorités locales ont besoin pour adapter le plan à leurs propres besoins, et la nécessité d'un contrôle de la part d'organismes nationaux ou régionaux (tel l'ICASS) pour veiller à ce que la mise en œuvre des plans locaux s'inscrive dans une stratégie plus large.
- La création d'un Observatoire de la pauvreté (et de l'exclusion/inclusion sociale) s'est avérée précieuse.

35

### Importance du contexte local

- L'impact des plans montre à quel point il est important d'opter pour une approche transversale de l'inclusion sociale, comme le souligne la nouvelle stratégie « Europe 2020 ». Cette nécessité d'une approche transversale sera institutionnalisée dans le contexte local au-delà de l'échéance du plan.
- Il faut que les bureaux locaux disposent d'une autonomie suffisante pour élaborer des plans répondant à leurs propres besoins.



- Le succès d'un plan local dépend du contexte local: ainsi par exemple, sa tradition de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a-t-elle été déterminante dans le cas de la Catalogne.

## Soutien et orientations

- La réussite d'un plan local est largement déterminée par l'obtention d'un soutien et d'orientations en provenance d'horizons divers, à commencer par un soutien politique à tous les niveaux et une forte visibilité du plan en question.
- Un puissant leadership politique et un ferme engagement des parties prenantes s'avèrent importants pour assurer les réformes administratives et lever les obstacles imposés par une administration craignant d'innover.
- Les bureaux locaux ont besoin d'indicateurs de base concernant des aspects clés — taux de pauvreté et de chômage, nombre de bénéficiaires de services sociaux, etc. — pour mesurer l'efficacité du plan.
- La fixation de calendriers précis assure davantage de clarté.
- Il faut une organisation indépendante pour suivre le déroulement du plan en procédant à une évaluation intermédiaire et finale.
- Les bureaux locaux doivent disposer de ressources financières et techniques suffisantes.
- Il est essentiel que l'administration locale s'implique dans le plan.
- Un recours plus large à des plateformes Internet — telle « e-Catalonia » — pour le stockage des ressources favoriserait la mise en commun d'informations et la formation de réseaux.

## Participation du tiers secteur

- Il convient d'encourager une approche « ascendante » pour assurer l'appropriation des plans par la communauté locale — ce qui exige d'associer des citoyens et des groupes locaux dès le premier stade de l'initiative dans une perspective d'identification précoce.



- Il convient de préciser le rôle des organisations de la société civile dans les plans locaux pour éviter un double emploi de leur action lorsqu'elles participent à plusieurs programmes parallèles.
- Il convient d'éviter des attentes irréalistes en ce qui concerne le rôle des organisations de la société civile. Les ONG assument des rôles divers — certaines axent leur action sur la défense de droits, d'autres sur la prestation de services — qu'il faut accepter et positiver. Les organisations de la société civile doivent bénéficier d'un degré suffisant de soutien, d'information, de formation et de participation pour contribuer pleinement au plan local.
- Il conviendrait d'inciter des organisations privées à s'impliquer dans des « partenariats public-privé » (PPP) en vue de contribuer à la mise en œuvre des plans locaux.



## Références

Barca, F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_fr.htm).

Burgers, J. & J. Vranken (2004), *Réussir un programme de développement urbain: expériences issues de neuf pays européens*. (UGIS Collection 3). Anvers/Apeldoorn: Garant

Commission européenne (2008), *Recommandation 2008/867/CE du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail* [Journal officiel L 307 du 18.11.2008]

Commission européenne (2010), *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*. Bruxelles, le 3.3.2010. COM(2010) 2020.

Conseil informel des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale (2007), *Charte de Leipzig sur la ville européenne durable* (25.5.2007) [http://www.eu2007.de/fr/Meetings\\_Calendar/Dates/May/0524-AN.html](http://www.eu2007.de/fr/Meetings_Calendar/Dates/May/0524-AN.html)

Estivill, J. (2008), *De Lisboa 2000 a Lisboa 2007. Eis Plans d'Inclusió Social a Catalunya*. Dans: *Societat Catalana 2007*. Barcelone: ACS.

FMI (2010), *Base de données des Perspectives de l'économie mondiale — octobre 2010*, Fonds monétaire international. Consulté le 30 janvier 2011

Generalitat de Catalunya (2010), *Document cadre du programme en faveur des plans locaux d'inclusion sociale*. Barcelone: Generalitat de Catalunya, Departament d'Acció Social i Ciutadania. (mars 2010, version initiale)

Generalitat de Catalunya (2010), *Programme en faveur des plans locaux d'inclusion sociale. Évaluation 2006–2008*. Barcelone: Generalitat de Catalunya, Departament d'Acció Social i Ciutadania (juillet 2010)

Mandl, I. (2009), *The Interaction Between Local Employment Development and Corporate Social Responsibility*, Vienne, KMU Forschung Austria.

Walsh, K. (2005), *To build a fair and inclusive society. Social Inclusion Units in Local Authorities*. Dublin: CPA (Combat Poverty Agency).





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

## Programme en faveur des plans locaux d'inclusion sociale en Catalogne

Pays hôte : **Espagne**

Pays pairs : **Bulgarie, République Tchèque, Lettonie, Norvège, Roumanie, Serbie, Pays-Bas**

Grâce au programme de développement de plans locaux d'inclusion sociale lancé en 2006 par la Generalitat de Catalunya, 32 autorités locales de la région ont d'ores et déjà élaboré leurs propres plans en vue de promouvoir l'inclusion sociale à l'échelon local.

Les principaux groupes cibles sont les chômeurs, les jeunes, les handicapés, la population rom, les immigrés et les réfugiés, et les sans-abri.

Le programme ne se contente pas de mettre à la disposition des autorités locales un ensemble de ressources qui les aident à concevoir et exécuter leurs propres plans d'inclusion: il s'attache également à leur faire mieux comprendre le phénomène de l'exclusion sociale et à favoriser une collaboration locale plus étroite entre les organismes publics et les organisations sociales lors de la définition des stratégies d'inclusion sociale.

La coopération administrative, l'implication des agents locaux, la proximité de l'administration locale, la participation des personnes socialement exclues et le partage de connaissances tirées d'expériences locales très diverses sont autant d'éléments clés du programme.

L'ambition future est l'élargissement du programme aux 103 autorités locales du territoire, et l'examen par les pairs sera l'occasion privilégiée de recenser les aspects à améliorer et de consolider la stratégie catalane d'inclusion sociale territoriale.