



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2009

CITY STRATEGY : UN  
PROGRAMME DE LUTTE CONTRE  
LE CHÔMAGE ET LA PAUVRETÉ  
INFANTILE EN MILIEU URBAIN

LONDRES, 6-7 JUILLET 2009

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**



Pour le compte de la  
Commission européenne  
Emploi, affaires sociales  
et égalité des chances



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE  
ET D'INCLUSION SOCIALE  
2009

CITY STRATEGY : UN  
PROGRAMME DE LUTTE CONTRE  
LE CHÔMAGE ET LA PAUVRETÉ  
INFANTILE EN MILIEU URBAIN

JAN VRANKEN  
OASes - UNIVERSITÉ D'ANVERS  
LONDRES, 6-7 JUILLET 2009

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**



Pour le compte de la  
Commission européenne  
Emploi, affaires sociales  
et égalité des chances



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 égalité des chances » 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 égalité des chances » 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.

2010

PRINTED IN BELGIUM



---

## Table des matières

Résumé	5
A. Contexte européen	8
B. Politique et situation dans le pays hôte — Royaume-Uni	18
C. Politique et situation dans les pays pairs	23
D. Discussions par les pairs et transférabilité	39
E. Conclusions et enseignements	44





## Résumé

L'examen par les pairs consacré à l'initiative britannique de lutte contre le chômage et la pauvreté infantile en milieu urbain (*City Strategy*) a été organisé à Londres (Royaume-Uni) les 6 et 7 juillet 2009 par le ministère britannique du Travail et des Pensions (DWP). Outre le pays hôte, neuf pays pairs y ont participé : l'Autriche, la Bulgarie, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, le Portugal, la République tchèque et la Serbie. Les parties prenantes européennes participantes étaient le Réseau social européen et Eurocities, le réseau des grandes villes européennes. Un représentant de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances (Commission européenne) a également pris part à la réunion.

L'initiative « *City Strategy* » s'inscrit dans l'objectif général du gouvernement britannique de réformer le système de protection sociale. Elle vise à contribuer à la redynamisation de zones défavorisées en regroupant les ressources des partenaires locaux et en permettant à ceux-ci de collaborer de manière plus flexible dans le cadre d'activités axées sur les qualifications, l'emploi et la santé. Les villes et agglomérations d'Angleterre, d'Écosse et du Pays de Galles ont été invitées à répondre à un appel à manifestation d'intérêt et, mi-2007, quinze d'entre elles avaient été retenues pour participer à l'initiative — en l'occurrence Birmingham, Coventry & the Black Country (« le pays noir »), Blackburn & Darwen, East London, Greater Manchester, Leicester, Merseyside, Nottingham, South Yorkshire, Tyne & Wear et West London pour l'Angleterre; Dundee, Edinburgh et Glasgow pour l'Écosse; et Heads of the Valleys et Rhyl pour le Pays de Galles. Bien que très diverses en termes de taille et de structure, ces zones ont pour dénominateur commun un taux élevé d'inactivité professionnelle — terme utilisé pour indiquer qu'il s'agit d'un problème allant au-delà du simple chômage.

Une fois sélectionnées, les quinze villes dites « éclaireurs » (*City Strategy Pathfinders* ou CSP) ont été invitées à élaborer un plan d'activité et à se fixer un certain nombre d'objectifs propres qui reflètent leurs structures locales tout en contribuant à l'objectif national général d'une impulsion aux taux d'emploi et d'une diminution de la dépendance à l'égard des principales prestations sociales en vigueur au Royaume-Uni, à savoir l'allocation aux demandeurs d'emploi, l'indemnité d'incapacité et le soutien du revenu des parents isolés.

Les CSP ont opté pour des approches différentes — certaines villes adoptant un « profil haut » tandis que d'autres restaient davantage à l'arrière-plan. Leur ex-

périence permet néanmoins de dégager plusieurs problèmes communs, parmi lesquels la grande difficulté de mobiliser les employeurs (qu'il s'agisse de PME du secteur privé ou de grandes entreprises publiques) et le partage insuffisant de données entre les principaux partenaires. Les villes « éclaireurs » ont également exprimé leur frustration face à la lenteur du pouvoir central pour ce qui concerne l'adoption de mesures leur permettant d'ajuster plus librement les programmes nationaux à leurs propres besoins. Les participants ont également souligné, lors des discussions dans le cadre de l'examen par les pairs, leur déception face à un manque d'attention explicite à l'égard du problème de la pauvreté infantile. Ils ont indiqué par ailleurs à quel point il serait difficile de réaliser les objectifs de la « *City Strategy* » dans le contexte économique actuel — l'initiative ayant été conçue en période de croissance économique soutenue.

Des représentants du « *UK City Strategies Partnership for East London* » ont permis l'organisation de plusieurs visites sur le terrain, afin que les participants à l'examen par les pairs se fassent une meilleure idée du fonctionnement pratique de l'initiative.

Les grandes conclusions de l'examen, y compris en termes de transférabilité de l'action, peuvent être résumées comme suit:

- L'initiative « *City Strategy* » a été globalement perçue comme une manière positive de remplacer l'État-providence classique par une « ville-providence » en conférant aux politiques une dimension prioritairement locale. Elle exige néanmoins, pour réussir, une société civile forte et un certain degré d'autonomie locale (le « localisme centralisé »).
- Le souhait général d'accroître l'emploi est clairement affirmé, mais il ressort de l'examen par les pairs qu'une place plus large devrait être réservée à la qualité et à la durabilité des emplois.
- Il apparaît également que l'initiative, tout en ayant un programme en matière de pauvreté infantile, ne l'explique pas suffisamment alors qu'il s'agit d'un objectif essentiel à ne pas perdre de vue.
- Il en va de même de la question du genre, qui mériterait d'être davantage explicitée dans une perspective d'égalité des chances.



- L'initiative « *City Strategy* » s'inscrit dans une certaine mesure dans la stratégie européenne en faveur d'une « inclusion active ». Il semble néanmoins que la question de « l'intensité d'emploi » devrait y être abordée, et que l'inclusion active en dehors du marché (régulier) du travail mériterait davantage d'attention.
- L'initiative « *City Strategy* » a été considérée comme une approche intéressante en termes de mobilisation et d'optimisation des ressources existantes, même si les participants à l'examen par les pairs estiment que certains éléments de cette approche seront plus aisément transférables que l'ensemble de la stratégie.



## A. Contexte européen

Le programme « *City Strategy* » conjugue plusieurs approches et plusieurs thèmes. Il aborde des problématiques aussi importantes que l'inactivité professionnelle et la pauvreté — et la pauvreté infantile en particulier — dans une perspective spatiale et au travers de formes spécifiques d'élaboration des politiques telles que la décentralisation des responsabilités vers l'échelon local et la création de partenariats locaux.

Par son envergure considérable, l'initiative touche toute une série de politiques européennes. Au niveau le plus général, c'est la *stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi* qui s'impose comme le cadre communautaire le plus pertinent pour les questions de réinsertion des citoyens sans emploi. Les *Fonds structurels européens* et le *Fonds de cohésion* réservent, eux aussi, une très large place à l'emploi, qu'ils abordent dans une perspective urbaine et régionale. Le *processus de protection sociale et d'inclusion sociale* au moyen duquel l'Union européenne coordonne et encourage les actions des États membres visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et à réformer leurs systèmes de protection sociale sur la base d'un échange de politiques et d'un apprentissage mutuel, propose également de « bonnes pratiques » pour l'intégration des différentes dimensions. L'UE accorde une attention croissante à la pauvreté infantile et à la mise en œuvre des droits des enfants — cette problématique constituant l'une de ses priorités en 2010 dans le cadre l'Année européenne de lutte contre la pauvreté.

### La stratégie de Lisbonne

Plus que l'agenda de Lisbonne initialement adopté en 2000, la *stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi* relancée en 2005 met l'accent sur le renforcement de la croissance économique et de la création d'emplois en faveur de tous les segments de la population, et sur une mise en œuvre au travers de plans d'action nationaux.

Dans le droit fil de cette stratégie, le Programme national de réforme britannique a défini deux grands défis constituant des priorités absolues: le relèvement des niveaux de compétences en vue d'un accroissement de la productivité, et l'atténuation des désavantages sur le marché du travail. Le Conseil européen a recommandé en 2007 que le Royaume-Uni « mette en œuvre les projets récents



visant à améliorer sensiblement les niveaux de compétences et élabore une stratégie intégrée pour l'emploi et les compétences afin d'accroître la productivité et d'élargir les possibilités offertes aux plus défavorisés »<sup>1</sup>. Les objectifs du programme « *City Strategy* » répondent manifestement à cette recommandation.

Les lignes directrices 2008–2010 de l'UE<sup>2</sup>, principal outil stratégique pour la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne, exigent en outre que les États membres mènent leurs politiques en coopération avec les partenaires sociaux de façon à ce que des emplois plus nombreux et de meilleure qualité conduisent à la création d'un marché du travail favorisant l'insertion. Elles invitent également les États membres à améliorer la qualité et la productivité du travail et à promouvoir le plein emploi de manière équilibrée par une approche intégrée de la flexicurité.

L'agenda de Lisbonne compte parmi ses autres objectifs importants le renforcement de la cohésion sociale et territoriale, de même que l'égalité des chances et la lutte contre la discrimination. La réalisation de ces objectifs, tous jugés indispensables au progrès, devrait être favorisée par une bonne gouvernance au niveau des politiques de l'emploi et des politiques sociales — au travers notamment de la création d'un large partenariat pour le changement associant pleinement les partenaires sociaux européens et nationaux, les instances parlementaires, les parties prenantes et les organisations de la société civile, y compris au niveau régional et au niveau local.

Enfin, le texte rappelle les réalités sociales existant en dehors du marché du travail en demandant aux États membres de « s'efforcer de réaliser l'intégration sociale active de tous en encourageant la présence sur le marché du travail et en luttant contre la pauvreté et l'exclusion des personnes et des groupes les plus marginalisés de la société » — ce qui nous amène à un concept clé du cadre stratégique européen, qui constitue le complément nécessaire du concept de flexicurité: l'inclusion active.

1 Recommandation de Recommandation du Conseil concernant la mise à jour des grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté et la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des États membres — COM (2007) 803 final, PART IV  
2 Annexe à la proposition de Décision du Conseil — Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres: promouvoir le modèle social européen — COM (2007) 803 final, PART V



## L'inclusion active

La *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) invite tous les États membres à élaborer et à mettre en oeuvre des stratégies globales et intégrées comprenant les trois volets suivants: des compléments de ressources adéquats, des marchés du travail inclusifs et un accès à des services de qualité. Cette politique d'« inclusion active » va donc largement au-delà de la simple activation du marché du travail: elle se préoccupe également de ceux qui sont exclus en permanence de ce marché, et revêt des facettes multiples dans la mesure où elle se concentre, outre sur l'emploi, sur le soutien du revenu et sur la fourniture de services. Les actions doivent donc étayer l'emploi de ceux qui sont capables de travailler tout en apportant aux autres des ressources suffisantes pour vivre dans la dignité et en favorisant la participation sociale de ceux qui ne peuvent travailler.

La Recommandation précise également que les politiques d'inclusion intègrent des principes tels que le respect des droits fondamentaux et de l'égalité des chances pour tous, et tiennent dûment compte des besoins spécifiques des groupes défavorisés et vulnérables, et de la diversité des situations locales et régionales. Ces politiques devraient également contribuer à rompre la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre, ce qui implique de faire une priorité de la pauvreté infantile. Enfin et surtout, les mesures en faveur de l'inclusion active devraient s'inscrire dans le droit fil des objectifs de cohésion sociale de la stratégie de Lisbonne.

S'ils veulent garantir l'efficacité de leurs politiques d'inclusion, les États membres doivent mobiliser des ressources suffisantes pour mettre en oeuvre les instruments de protection sociale, veiller à la coordination des actions menées à l'échelon local, régional, national et européen, et associer tous les acteurs concernés à l'élaboration, à l'exécution et à l'évaluation de leurs stratégies. Les informations relatives au droit des personnes de bénéficier de mesures de soutien doivent être largement diffusées, et l'accès du public aux systèmes de recours devrait être facilité grâce à une simplification des procédures administratives. Il conviendrait également que les États membres prennent certaines mesures pour améliorer les indicateurs et les données statistiques concernant leurs politiques d'inclusion sociale (MOC).



Dans leur rapport « *Key Lessons* » tirant les grands enseignements des rapports nationaux préparés par le Réseau d'experts indépendants de l'UE en matière d'inclusion sociale, Frazer et Marlier (2009) recensent quatre pistes qui permettraient d'améliorer encore les stratégies d'inclusion active: le renforcement de la sécurité d'emploi; la garantie d'une complémentarité entre le soutien du revenu et les règles d'activation; le juste équilibre entre activation, réduction de la pauvreté et coût budgétaire; et la prise en compte des principes communs de l'inclusion active.

La Recommandation constitue, de toute évidence, un cadre assez exhaustif pour la « *City Strategy* ». Elle ne fait cependant aucune mention de la dimension spatiale, et les politiques communautaires en matière de cohésion viennent dès lors compléter la stratégie d'inclusion active à cet égard.

## **La politique régionale européenne: trois Fonds structurels et de cohésion**

Selon le réseau Eurocities, qui regroupe les grandes villes d'Europe, l'expérience montre qu'en ce qui concerne les villes, la priorité à la création d'emplois et à la croissance économique ne profite pas forcément aux résidents locaux et que la stratégie de Lisbonne ne constitue pas nécessairement, dès lors, la meilleure référence dans ce contexte. En réalité, la dimension « cohésion » a disparu de la stratégie initiale de Lisbonne et survit aujourd'hui dans les *politiques régionales et de cohésion de l'Union européenne*.

Les villes constituent un double enjeu pour l'UE dans la mesure où il faut les promouvoir en tant que centres d'activité économique, d'innovation et d'emploi tout en leur apportant une aide pour gérer des problématiques complexes telles que le phénomène de suburbanisation, la concentration du dénuement et les taux élevés d'inactivité professionnelle en milieu urbain. Ces enjeux appellent des solutions intégrées englobant des mesures en matière de transport, de logement, de formation et d'emploi qui répondent aux besoins locaux. Pour favoriser ce type d'approche intégrée, la politique européenne de cohésion cherche à optimiser les synergies entre les différents domaines d'action et à encourager le dialogue entre les administrations, les partenaires sociaux et économiques, et les organisations de la société civile.



Les règlements de l'UE pour la politique de cohésion 2007–2013 insistent sur la nécessité d'associer les autorités locales et régionales à la planification et à la mise en œuvre des programmes nationaux. Ils recommandent que les autorités nationales et régionales délèguent, en tout ou en partie, la gestion des programmes aux autorités locales, et encouragent la participation d'organisations privées — avec ou sans but lucratif — en qualité de partenaires. On retrouve les mêmes préoccupations au cœur de la « *City Strategy* ».

Trois Fonds structurels et de cohésion de l'UE — en l'occurrence le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion — sont mis à disposition pour la période 2007–2013 en vue de la réalisation des trois objectifs de l'UE en matière de politique régionale et de cohésion, à savoir la convergence (ancien objectif 1), la compétitivité régionale et l'emploi (anciens objectifs 2 et 3) et la coopération territoriale européenne (ancien objectif 3).

Le FEDER vise à soutenir des programmes axés sur le développement régional, le changement économique, le renforcement de la compétitivité et la coopération territoriale dans l'ensemble de l'UE. Le financement porte prioritairement sur la recherche, l'innovation, la protection de l'environnement et la prévention des risques. Les investissements infrastructurels constituent un autre volet important, dans les régions en retard de développement plus particulièrement.

Le FSE doit, pour sa part, être mis en œuvre parallèlement à la stratégie européenne pour l'emploi, et concentre son action dans quatre domaines principaux: l'augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises; l'amélioration de l'accès à l'emploi et de la participation au marché du travail; le renforcement de la cohésion sociale par la lutte contre la discrimination et la facilitation de l'accès des personnes défavorisées au marché du travail; et la promotion d'un partenariat en faveur d'une réforme dans les domaines de l'emploi et de l'inclusion.

Conformément au règlement général des Fonds structurels<sup>3</sup>, les États membres ont également convenu de définir une série d'orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion<sup>4</sup> exigeant que tous les futurs programmes

3 Règlement (CE) No 1083/2006 du Conseil.

4 Annexe des Orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion économique, sociale et territoriale pour 2007–2013, Conseil de l'Union européenne, 18 août 2006 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/osc/1180706\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/1180706_fr.pdf)).



concentrent leurs ressources sur les trois grandes priorités suivantes: améliorer l'attrait des États membres, des régions et des villes en améliorant l'accessibilité, en garantissant une qualité et un niveau de services adéquats, et en préservant l'environnement; encourager l'innovation, l'entrepreneuriat et la croissance de l'économie de la connaissance en favorisant la recherche et l'innovation, y compris les nouvelles technologies de l'information et de la communication; enfin, créer à l'aide des Fonds structurels des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail, en améliorant la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, et en augmentant l'investissement dans le capital humain.

Bien que les orientations stratégiques visent à définir un cadre unique à utiliser par les États membres et les régions pour l'élaboration de leurs programmes respectifs, ces derniers tiendront également compte de leurs circonstances locales spécifiques.

Le règlement général exige par ailleurs que chaque État membre élabore un *cadre de référence stratégique nationale* décrivant, d'une part, sa stratégie d'acheminement des fonds structurels au travers de ses programmes opérationnels et, d'autre part, la contribution de ceux-ci à la réalisation des objectifs communautaires.

La vision stratégique britannique en matière de dépenses au titre des Fonds structurels (*UK Strategic Vision for Structural Funds Spending*) invite les nations et régions du Royaume-Uni à développer leurs propres priorités en veillant à préciser leurs circonstances particulières et les niveaux de financement communautaire. De façon générale, toutefois, elle affirme que les programmes doivent accorder une attention particulière à trois grands thèmes, à savoir: l'entreprise et l'innovation; les compétences et l'emploi; et la durabilité environnementale et communautaire. À l'intérieur même de ces trois thèmes, plusieurs sous-thèmes apparaissent particulièrement importants, parmi lesquels la création d'entreprises sociales, l'aide destinée à surmonter les obstacles empêchant l'accès au marché du travail (à l'intention des groupes défavorisés plus particulièrement) et l'amélioration de l'attractivité et de l'accessibilité de l'emploi et des services publics dans les régions démunies. En complément de cette vision stratégique, le gouvernement et les administrations décentralisées ont convenu d'un certain nombre de principes fondamentaux applicables aux futurs programmes relevant des Fonds structurels et mis en œuvre au Royaume-Uni; l'un d'eux est la créa-



tion de partenariats avec des parties prenantes régionales et locales. Ils se sont également engagés à utiliser de futurs Fonds structurels à l'appui de l'agenda de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.

Les Fonds structurels et de cohésion de l'UE ne sont pas réellement mis en évidence dans le programme « *City Strategy* », mais leur rôle est moins négligeable qu'on pourrait le penser à la lecture de la documentation actuelle. Plusieurs villes pilotes (*Pathfinders*) font individuellement appel aux ressources du FSE et tentent d'en tenir compte au moment d'aligner leurs interventions stratégiques. Le FEDER est moins pertinent dans le contexte de la « *City Strategy* », même s'il est impliqué dans quelques zones visées par l'initiative (notamment Merseyside, qui a traditionnellement bénéficié d'un financement au titre de l'Objectif 1). Le Fonds de convergence joue un rôle assez important dans le cas des deux zones pilotes du programme situées au Pays de Galles (Heads of the Valleys et Rhyl)<sup>5</sup>.

## La pauvreté infantile

14

Bien que la responsabilité de la lutte contre la pauvreté infantile incombe aux États membres, l'UE renforce depuis quelques années son engagement dans ce domaine. En mars 2006, le Conseil européen a insisté sur la nécessité de faire de la lutte contre la pauvreté infantile une priorité politique et demandé « *aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour réduire rapidement et sensiblement la pauvreté touchant les enfants, en donnant à tous des chances égales, quelle que soit leur origine sociale* »<sup>6</sup>.

L'UE envisage la pauvreté infantile comme un problème multidimensionnel requérant une action intégrée et urgente — la lutte contre ce phénomène étant considérée comme indispensable pour parvenir à une meilleure cohésion sociale et à un développement socioéconomique durable. L'UE a dès lors l'intention de multiplier ses efforts en vue de l'intégration de la problématique de la pauvreté infantile dans l'élaboration des politiques, tant au niveau national qu'au niveau européen. Elle vise à y parvenir en élaborant des indicateurs plus performants et

5 L'Angleterre, le Pays de Galles et l'Écosse sont autant de régions relevant intégralement de l'objectif « compétitivité régionale et emploi », tandis que le South Yorkshire et Merseyside sont éligibles au soutien transitoire de cet objectif (*phasing in*); West Wales & The Valleys forment une région éligible au titre de l'objectif « Convergence », les Highlands & Islands étant pour leur part en phase de suppression progressive (*phasing out*).

6 Conclusions de la présidence du Conseil européen tenu à Bruxelles les 23 et 24 mars 2006 (point 72).



plus spécifiques pour mesurer les avancées de la lutte contre la pauvreté infantile; en écoutant la voix des enfants qui vivent dans la pauvreté ou sont victimes d'autres formes d'exclusion sociale; et en intensifiant les actions de sensibilisation.

Dans leurs rapports nationaux 2006–2008 sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale, les États membres se sont engagés à développer une approche stratégique, intégrée et de longue haleine pour prévenir et lutter contre la pauvreté et autres formes d'exclusion sociale des enfants. En janvier 2008, le Comité de la protection sociale de l'UE a approuvé, à la demande du Conseil européen, un rapport établissant les principaux facteurs qui déterminent la pauvreté infantile dans chaque pays. Il ressort de ce document que la mise en œuvre de politiques dans ce domaine varie fortement au sein de l'UE, et que les résultats obtenus sont, eux aussi, très diversifiés. Le rapport fait explicitement référence au programme britannique « *Sure Start* », qui vise à aider les familles défavorisées en élargissant les possibilités de garde d'enfants et en fournissant une aide financière permettant d'y recourir. Le programme s'attache également à améliorer la santé et le développement affectif des jeunes enfants, et à offrir aux parents des conseils et des services destinés à les aider à la fois dans leur rôle de parents et de travailleurs.

## La dimension spatiale

Les apparences, y compris son nom lui-même, inciteraient à penser que la dimension spatiale est au cœur même du programme « *City Strategy* ». Un examen plus approfondi révèle cependant que son objectif essentiel ne réside pas dans le développement de stratégies urbaines intégrées en vue de lutter contre les formes d'exclusion sociale liées à l'inactivité professionnelle (parmi lesquelles la pauvreté infantile), mais plutôt dans la déconcentration des dispositions en matière de protection sociale vers l'échelon local au travers de la mise en place de partenariats à ce niveau, et du remplacement de l'État-providence par une sorte de « ville-providence » ou de « régime local de protection sociale ».

Dans ce sens, le programme « *City Strategy* » s'inscrit de toute évidence dans la stratégie européenne de développement de l'emploi local, qui vise à améliorer l'économie locale et le marché du travail local en encourageant des partenariats entre administrations publiques, organisations d'employeurs et de travailleurs, société civile (ONG, associations sans but lucratif, églises, entreprises sociales,



etc.) et entreprises privées. L'objectif est de faire diminuer le chômage en augmentant l'attrait de la zone concernée en tant que lieu d'implantation d'entreprises; d'améliorer la qualité des emplois et les conditions de travail; de réduire les inégalités liées au genre, à l'âge, à l'origine ethnique ou à la culture; et de favoriser l'intégration des personnes âgées, des mères isolées et des membres de minorités ethniques sur le marché du travail. Des acteurs locaux sont associés à l'étude et à la mise en œuvre du développement de l'emploi local, afin de mieux tenir compte des besoins et du potentiel de la société locale et des groupes cibles. La définition du terme « local » dépend, dans le cadre de la stratégie pour le développement de l'emploi à ce niveau, du contexte national. Les initiatives ne se limitent pas nécessairement à des entités administratives spécifiques (collectivités, par exemple) et si certaines couvrent des régions assez cohérentes en termes de marché du travail (trajet quotidien entre le lieu d'habitation et le lieu de travail notamment), d'autres vont jusqu'à couvrir un territoire transfrontalier.

Plusieurs programmes européens contribuent au développement de l'emploi local: les Fonds structurels européens, les initiatives communautaires URBAN et LEADER, et le programme INTERREG entre autres. Ainsi dans le cadre du FSE, par exemple, l'initiative communautaire EQUAL a-t-elle cherché à lutter contre la discrimination et l'exclusion en instaurant des stratégies ascendantes et des « partenariats de développement » géographiques et sectoriels. Les initiatives communautaires URBAN et LEADER sont, pour leur part, respectivement axées sur le développement urbain et sur le développement rural, et se concentrent sur le renforcement des capacités et l'autonomisation des acteurs locaux. Des partenariats locaux participent à la définition des stratégies et des priorités, à l'attribution des ressources, à l'exécution des programmes et à leur suivi. Les deux initiatives comportent des actions spécifiquement destinées à développer l'emploi local, telles que la création d'emplois et la participation des groupes défavorisés à l'enseignement et la formation. Le programme INTERREG intègre les objectifs liés au marché du travail dans une approche plus exhaustive du développement local. Un large éventail d'acteurs locaux y sont associés, bien que l'accent soit mis sur la coopération territoriale plutôt que sur les partenariats locaux<sup>7</sup>.

Le programme britannique « *City Strategy* » n'est pas — loin s'en faut — la seule initiative visant à impulser le développement urbain au travers de partenariats locaux. L'histoire européenne récente fourmille, en effet, d'exemples de program-

7 Vogler-Ludwig, K. et Greffe, X. (2004). Horizontal Evaluation of Local Employment Development. Munich: Economix.



mes de développement urbain qui, tout au long des années 80 et 90, ont évolué vers des programmes davantage ciblés et sélectifs faisant une place plus large à la notion de partenariat et de participation de la collectivité. Ces programmes s'articulent en projets interdépendants menés à l'échelon local sur un territoire délimité et durant une période déterminée. Les projets peuvent se concentrer sur des actions physiques (démolition et reconstruction d'une partie du parc de logement, par exemple) ou sur des objectifs socioéconomiques (abaissement du taux de chômage, par exemple). Ils regroupent fréquemment des initiatives physiques, sociales, économiques et culturelles au sein d'une approche intégrée. On peut citer à titre d'exemples dans ce sens le programme *New Deal for Communities* (NDC) de l'Angleterre, qui a démarré en 1998 pour une durée de dix ans; l'initiative néerlandaise *Grotestedenbeleid* (1994–2009); en France, la *Politique de la Ville et Contrat de Ville* (en vigueur depuis les années 70) et la *Politique Territorialisée de Développement Solidaire et de Renouveau Urbain* (1998); en Allemagne, les initiatives *Benachteiligte Stadtgebiete* (1993) et *Soziale Stadt* (depuis 1999); au Danemark, l'*Urban Committee Initiative* (1994), l'*Urban Area Improvement Programme* (1996) et *Kvarterløft* (1997–2007); en Belgique, la *Politique fédérale des Grandes Villes* (2000– ), le *Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen* (VFIK) (1992) et le *Sociaal Impulsfonds* (SIF, 1996–2002); en Italie, les *Contratti di quartiere I & II* (Contrats de quartier, 1997 et 2002) et les *Programmi di recupero urbano e di sviluppo sostenibile* (Programmes de régénération urbaine et de développement durable, 1998).

Étant donné la très large gamme des problématiques et des politiques couvertes par le programme « *City Strategy* », plusieurs examens par les pairs pourraient servir de sources de comparaison. La sélection ci-après se limite à ceux qui ont été effectués au cours des cinq dernières années: « Initiatives des partenaires sociaux pour améliorer l'accès des groupes défavorisés au marché du travail » (Autriche, 24–25 avril 2008); « Économie sociale et inclusion active » (Belgique, 12–13 juin 2008); « Retour des femmes sur le marché du travail » (Allemagne, 17–18 novembre 2008); « Forum pour l'inclusion sociale du PAN » (Irlande, 15–16 novembre 2007); « Un bon départ dans la vie » (Royaume-Uni, 4–5 mai 2006); « Conseils transversaux pour les politiques de lutte contre l'exclusion » (France, 29–30 juin 2006); « Soutenir le retour au travail » (Suède, 4–5 décembre 2006); « Prévention des risques d'exclusion des familles en difficulté » (Italie, 24–25 février 2005); et « Développement sociocommunautaire — Mobiliser toutes les instances concernées et promouvoir la participation des personnes en situation d'exclusion » (Portugal, 12–13 septembre 2005).



## B. Politique et situation dans le pays hôte — Royaume-Uni

L'initiative « *City Strategy* » a été lancée en avril 2007. Comme annoncé dans le livre vert du gouvernement britannique « *A new deal for welfare: Empowering people to work* » (2006), elle s'inscrit dans la volonté d'une réforme du système de protection sociale. Sans citer nommément la « *City Strategy* », le livre vert précisait que le gouvernement allait lancer une initiative pilote au niveau des villes en vue d'aider les partenaires locaux à œuvrer ensemble à la relance économique en agissant sur les compétences, l'emploi et la santé.<sup>8</sup>

En termes simples, la démarche prend pour axiome que les acteurs locaux sont davantage mobilisés et mieux au fait de la situation locale que les fonctionnaires de l'administration centrale. Leur implication plus poussée dans le processus d'amélioration de cette situation locale permet d'éviter certains doubles emplois au niveau des actions et d'utiliser plus efficacement les ressources disponibles. Comme toujours, ces raisons officielles cachent également des raisons plus informelles, telles que la nécessité d'alléger la charge financière pesant sur l'État central ou l'incapacité de l'administration centrale de rompre le cycle de l'inactivité professionnelle et de la pauvreté dans les zones déshéritées.

18

Le texte officiel de la « *City Strategy* » définit comme suit son objectif général: *Assurer un relèvement significatif des taux d'emploi parmi les personnes en âge de travailler avec un accent particulier sur les plus défavorisées d'entre elles, telles que les allocataires sociaux, les parents isolés, les personnes âgées et les personnes issues de minorités ethniques; veiller à ce que les individus appartenant à ces groupes cibles soient mieux en mesure de trouver et de conserver un emploi; et améliorer les compétences des personnes appartenant à ces groupes cibles afin qu'elles puissent progresser une fois au travail.*

Pour réaliser cet objectif général, la « *City Strategy* » s'est fixé les objectifs spécifiques suivants:

- partager la responsabilité de la lutte contre l'inactivité professionnelle<sup>9</sup> et la pauvreté entre l'État et les collectivités (locales);

<sup>8</sup> Livre vert sur la réforme de la protection sociale, janvier 2006 (Chapitre 5, paragraphes 14 à 16).

<sup>9</sup> L'inactivité professionnelle désigne une situation de chômage avec des perspectives d'emploi limitées, voire inexistantes.



- éradiquer les poches localisées d'inactivité professionnelle par des actions adaptées aux besoins des zones locales et de leurs habitants;
- habilitier les institutions locales à développer des solutions locales en leur laissant la liberté d'innover et la flexibilité de travailler ensemble et de conjuguer leurs efforts à l'appui de priorités communes; et
- mettre en place un véritable cadre dans lequel inscrire les activités locales destinées à remettre les gens au travail, de manière à ce que les programmes et aides disparates actuellement dispensés par des organisations diverses forment à l'avenir un ensemble intégré répondant mieux aux besoins individuels et locaux.

Les objectifs de la Stratégie sont donc, de toute évidence, de deux types dans la mesure où ils peuvent porter sur le fond ou sur la procédure. Les objectifs « de fond » couvrent l'augmentation des chiffres de l'emploi, en particulier parmi les personnes en âge de travailler qui sont les plus éloignées du marché du travail; l'apport aux personnes sans emploi de l'aide et des qualifications dont elles ont besoin pour trouver un emploi et progresser sur le plan professionnel; et l'adaptation des services aux besoins locaux. Les objectifs « de procédure » visent pour leur part à faire de l'inactivité professionnelle une priorité politique; à créer des partenariats entre les agences gouvernementales, les administrations locales et les secteurs privé et bénévole; à évaluer dans quelle mesure les acteurs locaux pourraient être plus efficaces s'ils bénéficiaient d'une plus grande liberté en matière d'innovation et s'ils pouvaient conjuguer et harmoniser leurs efforts dans le cadre de priorités communes; et à expérimenter une nouvelle approche ascendante de la résolution du problème de l'inactivité professionnelle, y compris la décentralisation de certaines décisions et de certains financements vers les échelons locaux. Comme le fait remarquer Eurocities, cette double focalisation est indispensable pour que la « *City Strategy* » ne soit pas une simple initiative en faveur de l'emploi, mais une action essentiellement axée sur le changement institutionnel.

La première étape de la mise en œuvre de l'initiative a consisté à encourager la formation de consortia dans les zones (urbaines surtout) caractérisées par un taux élevé de non-emploi. Ces consortia devaient utiliser un financement de pré-démarrage pour développer des stratégies locales démontrant la capacité des partenariats locaux de faire réellement augmenter la proportion de la population occupant un emploi local. Plusieurs villes et agglomérations ont été invitées à



soumettre au ministère du Travail et des Pensions (DWP) des manifestations d'intérêt dans lesquelles elles ont décrit leurs plans concrets de création de partenariats locaux, y compris les partenaires envisagés et les principaux groupes cibles destinataires de l'aide; leurs méthodes en vue de l'optimisation des ressources existantes; les obstacles éventuels et la flexibilité requise pour les surmonter; et leur méthodologie détaillée pour l'évaluation des progrès accomplis en termes de réalisation des objectifs de la Stratégie.<sup>10</sup> En juillet 2006, quinze zones pilotes avaient été sélectionnées en tant que « *Pathfinders* » (éclaireurs).

L'initiative était initialement prévue pour une période de deux ans — à savoir d'avril 2007 à mars 2009 — mais le Secrétaire d'État en charge du travail et des pensions a annoncé en juillet 2008 qu'elle serait prolongée de deux années supplémentaires. Le DWP a néanmoins clairement précisé lors de cette annonce que le financement spécifiquement consacré à la « *City Strategy* » n'irait pas au-delà d'avril 2011. Il prévoit en effet qu'à cette échéance, les « *Pathfinders* » auront intégré en Angleterre des *Local Area Agreements* ou des *Multi Area Agreements*, et les accords distincts qui auront été conclus en Écosse et aux Pays de Galles.

Chacune des villes retenues en tant que « *Pathfinder* » dans le cadre de la « *City Strategy* » était tenue d'atteindre une série d'objectifs en termes de diminution de l'inactivité professionnelle et d'augmentation de l'emploi. Ces objectifs ont été fixés à la fois au niveau national et au niveau local. Les objectifs fixés au *niveau national*, qui portent sur la réduction des demandes de prestations et sur l'amélioration du taux d'emploi, ont été calculés par le DWP pour chacune des villes participant à l'initiative. Les objectifs de réduction du nombre de demandeurs ont été déterminés par rapport à trois prestations principales: l'allocation de demandeur d'emploi (*Job Seekers' Allowance* ou JSA)<sup>11</sup>, l'indemnité d'incapacité (*Incapacity Benefit* ou IB)<sup>12</sup> et le soutien du revenu des parents isolés (*Income Support for Lone Parents* ou ISLP).<sup>13</sup> Le DWP a réalisé pour chaque type de prestation une estimation du niveau « contre-factuel »; autrement dit, il a évalué ce qu'aurait été le niveau de demande de prestations dans le cadre d'un scénario de statu quo,

<sup>10</sup> [http://www.dwp.gov.uk/welfarereform/cities\\_interest.asp](http://www.dwp.gov.uk/welfarereform/cities_interest.asp)

<sup>11</sup> La JSA est la principale prestation destinée aux personnes en âge de travailler qui sont sans emploi. Pour en bénéficier, la personne doit être capable de travailler, disposée à travailler et en recherche active d'un emploi.

<sup>12</sup> L'IB était destiné aux personnes qui, n'ayant pas atteint l'âge de la pension, ne peuvent travailler en raison d'une maladie ou d'une invalidité, et qui ont cotisé à l'Assurance nationale. L'IB a été remplacée en octobre 2008, pour les nouveaux demandeurs, par l'Allocation d'emploi et de soutien contributive (*Employment and Support Allowance* ou ESA).

<sup>13</sup> Le versement de l'ISLP est lié à l'âge du plus jeune enfant. Cet âge a été abaissé à 12 ans en novembre 2008 et sera ramené à 7 ans en octobre 2010.



c'est-à-dire en l'absence de l'initiative « *City Strategy* ». L'objectif consistait ensuite pour chacune des villes pilotes sélectionnées à parvenir, à l'horizon de mai 2009, à une réduction de 3% par rapport à ce niveau contre-factuel. En réalisant cet objectif, tout en assurant au moins une amélioration supplémentaire du taux d'emploi local, les villes pilotes auraient réduit de 30 000 unités le nombre des allocataires de prestations. Un nouvel objectif a été fixé pour la période 2009–2011 afin de tenir compte de l'évolution du climat économique.

Parallèlement aux objectifs nationaux, les villes participants à la « *City Strategy* » ont également été invitées à définir des objectifs *locaux* liés à leurs situations spécifiques — pourcentage de personnes issues de minorités ethniques occupant un emploi, amélioration des compétences locales ou réduction de la pauvreté infantile, par exemple.

Les groupes cibles visés par l'initiative peuvent être directs ou indirects. Les premiers sont formés des personnes « difficiles à aider », et la Stratégie concentre son action sur trois sous-groupes de personnes professionnellement inactives — les bénéficiaires de la JSA depuis 12 mois ou davantage, les bénéficiaires de l'IB et les bénéficiaires d'un soutien de revenu — dans les zones où les taux d'emploi sont les plus éloignés de l'ambition gouvernementale de 80%, qui se situent actuellement, pour la plupart, dans les grandes agglomérations et les zones urbaines. Il va de soi que toutes les personnes « difficiles à aider » ne vivent pas dans des zones éligibles, de sorte que toutes ne pourront pas bénéficier de l'initiative.

D'autres sous-groupes ont également été identifiés au plan local, parmi lesquels les parents isolés, les parents sans emploi, les ménages à bas revenu, les personnes de couleur et les minorités ethniques (y compris les réfugiés), les personnes de plus de 50 ans, les anciens délinquants, les toxicomanes et les alcooliques, les personnes qui ne bénéficient plus de soins ou de traitements, les personnes souffrant de troubles mentaux, les jeunes — et plus spécialement les groupes NEET (*Not in Education, Employment or Training*) ou MCMC (*More Choices, More Chances*) en Écosse — et les adultes ayant peu, voire pas de qualifications. Dans quelques cas, les personnes à bas salaire et les personnes occupant un emploi précaire font également partie des groupes cibles.

Bien que la pauvreté infantile soit au cœur de la Stratégie, on trouve fort peu à ce sujet dans les documents qui ont été publiés — un constat qui s'explique difficilement pour plusieurs raisons. La Grande-Bretagne se préoccupe depuis longtemps de la pauvreté infantile, comme en témoigne notamment la création du



---

*Child Poverty Action Group* (CPAG). Par ailleurs, elle fait partie — avec la Hongrie, Malte et la Slovaquie — d'un groupe de pays caractérisés par des taux particulièrement élevés d'inactivité professionnelle de parents et de pauvreté parmi les parents au travail.

Les groupes cibles *indirects* sont les acteurs des secteurs public, privé et bénévole que la Stratégie vise à réunir en qualité de partenaires au sein d'un programme local concerté. La mobilisation des employeurs apparaît particulièrement importante dans le cadre du programme pour la simple raison que ce sont eux qui, à l'intérieur de l'équation protection sociale-travail, proposent les emplois. De nombreuses voix se sont néanmoins élevées pour s'inquiéter de l'absence relative d'organisations du *secteur bénévole et communautaire (SBC)*. Cette situation s'explique, en partie du moins, par la nature disparate de ce secteur et par les débats intervenant au niveau local sur le point de savoir quelles organisations devraient être habilitées à le représenter. En tout état de cause, l'absence de ce volet de la société civile (« société du bien-être » ou « société providence ») pourrait sérieusement compromettre la bonne gestion de la stratégie.



## C. Politique et situation dans les pays pairs

Tout en étant assez comparables — c'est-à-dire petits à moyens — en termes de population et de superficie, les pays pairs sont extrêmement diversifiés selon d'autres indicateurs, tels que le niveau et la structure de leur économie, le type de régime de protection sociale (tous les types étant représentés), le degré de cohésion régionale (en Grèce, les poches de chômage se situent principalement en zones urbaines, mais la pauvreté est un phénomène essentiellement rural et semi-urbain) ou la présence de minorités ethniques (tels les « Roms vulnérables » en Bulgarie). Outre ces variations, on observe d'autres tendances nationales spécifiques concernant la conception du rôle des hommes et des femmes au sein de la société, la proportion du travail à temps partiel presté par des femmes, le taux de migration de la main-d'œuvre et le rôle de l'économie clandestine. Cette diversité fait que les pays ont adopté un large éventail de mesures stratégiques et de techniques de mise en œuvre qu'il serait impossible de couvrir intégralement dans le cadre du présent rapport.

Cette troisième partie se concentre, par conséquent, sur un nombre limité de programmes et d'actions explicitement décrits par les pays pairs comme particulièrement pertinents pour la comparaison de leur situation nationale avec la « *City Strategy* » britannique. La sélection porte principalement sur l'emploi, le chômage et l'inactivité professionnelle; sur la pauvreté (infantile); sur la décentralisation des responsabilités vers l'échelon local et régional; sur la dimension spatiale; et sur la création de partenariats. Les lecteurs sont invités à consulter les rapports des pays pairs pour de plus amples informations concernant certaines actions nationales précises.

### Politiques en matière d'emploi, de protection sociale et d'inclusion sociale

Une première constatation s'impose à propos de la quasi-totalité des pays, à savoir qu'en dépit de la demande adressée par l'UE aux États membres d'adopter une approche intégrée en ce qui concerne les politiques en matière d'emploi, de protection sociale et d'inclusion sociale dans leurs plans d'action nationaux, la politique sur le marché de l'emploi et la politique sociale restent le plus souvent distinctes — une interaction existant exclusivement dans le cadre de programmes axés sur des groupes cibles et/ou des situations locales spécifiques. Seule



la **Lituanie** décrit explicitement de quelle manière la définition d'objectifs communs dans ces domaines d'action peut agir comme une force unificatrice.

En **Autriche**, l'accent est mis avant tout sur les initiatives en faveur de l'emploi au travers des Pactes territoriaux pour l'emploi et du Fonds de soutien pour la promotion de l'emploi de Vienne (WAFF) — une priorité qui s'explique sans doute par la forte influence des partenaires sociaux dans l'élaboration des politiques, et par le régime de protection sociale de type conservateur-corporatiste continental en vigueur dans le pays.

En **Bulgarie**, le Plan d'action national pour l'emploi regroupe l'ensemble des programmes et mesures en faveur de l'emploi, y compris les programmes régionaux régis par la loi sur la promotion de l'emploi. Le programme opérationnel bulgare pour le développement des ressources humaines vise pour sa part à promouvoir des mesures en faveur de l'emploi et de la formation au plan local, de même que la création de partenariats locaux, et de partenariats public-privé notamment. La politique relative au marché du travail est principalement financée par le budget de l'État. Le financement en provenance des budgets municipaux et du secteur privé restant très limité, les fonds alloués par le Fonds social européen revêtent ici une importance déterminante.

En **Serbie**, les Plans d'action nationaux pour l'emploi visent à mettre en œuvre la Stratégie nationale pour l'emploi 2005–2010 et à atteindre l'objectif prioritaire que le pays s'est fixé en termes d'emploi actif. Cette stratégie nationale se fonde sur la Stratégie européenne pour l'emploi de 1997, sur la Stratégie européenne de Lisbonne 2000–2010, sur la déclaration de Bucarest et sur les recommandations du Conseil européen et de l'Organisation internationale du travail.

Les rapports de certains pays pairs réservent davantage de place que d'autres aux programmes destinés à lutter contre la pauvreté, en particulier au niveau des anciens PAN Inclusion et des actuels rapports nationaux sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale.

Les principaux éléments de la politique d'inclusion sociale de la **Bulgarie**, menée parallèlement à la politique nationale de l'emploi, sont définis dans le Plan national d'action pour l'inclusion sociale (2008–2010); ils portent sur l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail, sur la lutte contre la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre, et sur la lutte contre la pauvreté infantile en particulier.



La **République tchèque** connaît traditionnellement des taux élevés de chômage féminin et un système de protection sociale relativement généreux, qui contribue à prévenir la pauvreté. De récentes réformes ont veillé par ailleurs à ce que le système de protection sociale ne crée pas de dépendance à l'égard des prestations sociales. Bien que la pauvreté infantile ne soit pas un problème aussi préoccupant en République tchèque que dans certains autres pays, elle n'en reste pas moins un phénomène auquel il faut remédier et des mesures ont d'ores et déjà été prises pour améliorer les conditions de vie des enfants.

La **Lituanie** indique que l'élimination de la pauvreté infantile grâce à une meilleure aide aux familles, à une participation accrue au marché du travail et à un accès plus large à des services de qualité constitue un axe clé des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale décrites dans le Rapport national sur la protection sociale et l'inclusion sociale pour la période 2008–2010 — lequel rapport envisage également un encouragement à la participation au marché du travail et à l'exercice d'une activité économique parmi les personnes les plus vulnérables, y compris les groupes sociaux à risque, les victimes d'exclusion sociale et les handicapés.

## Décentralisation? La relation entre le niveau central et le niveau local

Un autre aspect majeur de la « *City Strategy* » britannique réside dans la délégation de responsabilités vers l'échelon régional et local. La présente section examine de quelle manière les pays pairs ont eux-mêmes procédé à cette délégation de responsabilités — par une décentralisation ou par la déconcentration des politiques et programmes — en s'intéressant plus particulièrement à la relation entre l'échelon central et local.

Le système fédéral de **l'Autriche** fait que les actions menées sur le marché du travail sont principalement impulsées par les acteurs centraux — les provinces (*Länder*) et les autorités locales étant chargées pour leur part d'assurer les prestations sociales. Vienne, à la fois province la plus peuplée (un quart de la population nationale) et capitale du pays, connaît une situation particulière. Elle a une longue tradition de responsabilité en matière de protection sociale et le Fonds de soutien pour la promotion de l'emploi de Vienne (WAFF) y joue un rôle important. Davantage de coordination et de coopération s'imposent néanmoins pour augmenter les possibilités d'emploi à l'intention des plus défavorisés.



La situation de la **Bulgarie** est analogue à celle de l'Autriche pour ce qui concerne la répartition des responsabilités en matière sociale et d'emploi, puisque la gestion des services sociaux est confiée aux municipalités, mais que l'emploi reste sous contrôle central. Les documents stratégiques sont élaborés au niveau central et mis en œuvre par des institutions qui dépendent du pouvoir central. Il n'y a pas de pondération entre les mesures nationales et locales. Le niveau local se contente de reproduire la politique nationale, et tend donc à moins bien répondre aux besoins locaux — même si certains programmes se concentrent effectivement sur des municipalités. Les partenaires locaux sont associés dans une certaine mesure à la mise en œuvre, mais leur participation reste assez limitée. Les partenariats sont généralement institués sur une base temporaire dans le cadre de projets spécifiques. Des changements législatifs ont été introduits en faveur d'une décentralisation, mais le processus est lent — en raison peut-être d'une insuffisance de compétences investies au plan local. Les responsabilités ont été décentralisées dans le domaine de la petite enfance, mais aucune évolution dans ce sens ne doit pas être attendue avant de longues années en ce qui concerne l'emploi. En effet, même si des mécanismes sont en place pour associer activement le niveau local à l'élaboration des politiques en matière d'emploi, les antennes régionales et municipales de l'Agence centrale pour l'emploi conservent le premier rôle.

En **République tchèque**, certaines tentatives sont menées pour faire évoluer l'approche fortement centralisée des politiques sociales et de l'emploi, mais aucun mécanisme efficace de coopération n'a encore été mis en place. La responsabilité de la protection sociale incombe aux autorités régionales, mais les lignes directrices sont élaborées à l'échelon central et les services pour l'emploi sont assurés par des bureaux de placement recevant leurs instructions de l'administration centrale. L'insuffisance de la coopération entre l'État central et les acteurs locaux, l'absence d'approche commune et la répartition peu claire des responsabilités sont à l'origine d'un manque de confiance mutuelle qui freine, lui aussi, les avancées en matière de délégation.

En **Grèce**, de nombreuses études ont été consacrées à la prestation locale de services sociaux et d'emploi et, bien que la méfiance prévale, la préférence est donnée à l'action locale plutôt que nationale. Au titre de son programme national de réforme, qui vise à relever les grands défis économiques et sociaux auxquels elle est confrontée, la Grèce a mis en place depuis 2004 un réseau services de constitué de 16 bureaux locaux pour l'emploi et 123 centres de promotion de l'em-



ploi. Des projets de lutte contre le chômage existent dans plusieurs régions, et on peut citer à ce titre les « pistes pour l'emploi local » qui visent à remédier aux poches de chômage par la création de partenariats et la mobilisation des employeurs et des entreprises locales dans le cadre de « plans d'action locaux ». L'extension de ce type d'activités est prévue, mais certains acteurs réagissent lentement et il faudra du temps. Les auteurs du rapport du pays pair rappellent également que la Grèce connaît un niveau de dépenses sociales supérieur à la moyenne et que de très fortes variations sont observées entre régions. Ils insistent sur la nécessité d'organiser l'État providence au niveau régional pour remédier à ces inégalités.

En **Lettonie**, la responsabilité de la politique de l'emploi incombe principalement à l'État central. Les priorités fixées pour 2009 sont notamment le relèvement des qualifications professionnelles de la population et de sa capacité de travailler au travers d'une formation sur le tas, d'une promotion de l'emploi indépendant, de lieux de travail subventionnés et d'une formule de travail temporaire rémunéré. Les administrations locales sont appelées à favoriser l'activité entrepreneuriale sur leur territoire, et à y faire diminuer le chômage. Les municipalités élaborent, sur une base annuelle, des plans locaux pour l'emploi qui alimentent le processus de programmation au niveau de l'État. Il convient cependant de préciser que ces plans locaux ne se concrétisent pas nécessairement, faute de budget disponible.

En **Lituanie**, les autorités locales élaborent leurs propres plans d'action stratégiques dans les limites que leur accorde l'administration centrale. Leurs responsabilités couvrent la planification et la fourniture des services sociaux, la création et le maintien d'institutions de services sociaux, et la coopération avec les ONG. Elles prennent part à la mise en œuvre des politiques de l'emploi en faisant appel à des chômeurs pour réaliser des travaux publics à titre temporaire. Cette formule apparaît comme une alternative particulièrement utile pour les personnes qui ont peu d'expérience professionnelle et éprouvent une difficulté à trouver un emploi, étant donné qu'elle leur permet précisément d'acquérir une expérience de travail et d'augmenter leurs chances de trouver une occupation permanente. Les employeurs qui embauchent une personne envoyée par l'unité territoriale de placement bénéficient, en outre, d'une indemnisation financière.

La **Norvège** se distingue des autres pays pairs, non seulement parce qu'elle n'est pas membre de l'UE, mais aussi parce qu'elle est le pays le plus riche d'Europe



et qu'elle illustre le système de protection sociale « social-démocrate nordique ». L'un des grands objectifs de ce pays est le resserrement des liens de coopération entre les municipalités. Une nouvelle réforme de la protection sociale, qui conjuguerait bureaux locaux et anciens bureaux nationaux, est même prévue. À l'heure actuelle, en effet, il est assez fréquent que des tensions surgissent entre agences locales et nationales répondant aux préoccupations locales. Ainsi par exemple, certains projets pilotes couronnés de succès ont dû compter sur un financement local pour être mis en œuvre à plus grande échelle. Beaucoup d'initiatives sont toutefois financées au moyen de subventions, de sorte qu'elles ne constituent pas un enjeu politique. Par ailleurs, certaines municipalités ne font absolument aucune demande de financement; de façon générale, toutefois, elles sont incitées à le faire lors de réunions avec des instances nationales.

Au **Portugal**, les programmes sont généralement pilotés au niveau central, bien que des efforts soient déployés depuis 1997 en vue du développement de programmes locaux et qu'un premier cadre juridique ait été adopté à cette fin en 2000. En 2009, un projet pilote de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, basé sur le principe de subsidiarité (à savoir une préférence pour les solutions locales) et entamé sans budget, a été reconnu comme offrant une approche intéressante et étendu à toutes les municipalités. Les axes clés de ce projet sont les partenariats et la participation. La relation entre l'échelon national et l'échelon local reste néanmoins complexe. La prolifération d'organisations et d'institutions locales s'est produite alors que le niveau central se caractérisait par une absence de collaboration interinstitutionnelle et par une confusion au niveau des divisions administratives. Ce manque d'orientation nationale a donné lieu à une situation qui rend l'élaboration de stratégies particulièrement difficile pour le niveau local. Or il arrive que, dans le même temps, le niveau central demande au niveau local d'effectuer des tâches qui dépassent ses capacités. En définitive, toutefois, l'intention est la mise en relation des systèmes d'information locaux et centraux — ce qui constitue un projet extrêmement ambitieux.

Comme dans la plupart des autres pays, la responsabilité des politiques sociales et de l'emploi incombe, en **République de Serbie**, au pouvoir central. Les municipalités bénéficient de financements pour des aspects tels que le soutien du revenu, mais il n'existe pas de programme distinct d'emploi local. Bien que ce pays présente les disparités régionales les plus marquées d'Europe, il ne s'est pas encore doté de stratégies spécifiques en faveur du développement et de l'emploi régional. L'adoption de la Stratégie de développement régional 2007–2012,



inspirée des politiques de développement régional menées avec succès dans d'autres États membres de l'UE, constitue dès lors une avancée majeure vers un développement régional équilibré du pays. La Serbie devrait en outre adopter fin 2009 sa loi sur la décentralisation, destinée à élargir le champ d'activité et de compétence des autorités locales.

## Partenariats, société civile et « société-providence »

Les partenariats encouragés par la « *City Strategy* » cherchent à impliquer à la fois des parties prenantes publiques et privées, et la société civile. Les ONG et les organisations bénévoles peuvent, en effet, jouer un rôle déterminant dans la lutte contre des formes complexes d'exclusion sociale, grâce notamment à leur proximité des personnes difficiles à aider. Comme le souligne cependant le **Réseau social européen**, les prestataires publics de services sociaux locaux doivent également jouer un rôle actif, et peuvent s'avérer particulièrement efficaces en partenariat avec des organisations bénévoles. La présente section donne un aperçu de la manière dont les différents pays pairs tentent d'impliquer ces prestataires publics locaux et les ONG dans leurs projets et actions.

**L'Autriche** est réputée pour son *Sozialpartnerschaft* ou « partenariat social », coopération poussée existant de longue date entre les principaux acteurs concernés par les questions de marché du travail. Il exerce une influence déterminante, à la fois formelle et informelle, sur l'élaboration des politiques relatives au marché de l'emploi. L'influence d'autres ONG semble moindre. Le WAFF (Fonds de soutien pour la promotion de l'emploi de Vienne), qui met en œuvre la politique municipale en matière de marché de l'emploi, bénéficie d'une large reconnaissance politique, puisque tous les partis du Conseil municipal viennois sont représentés au sein de son conseil consultatif. Toutes les décisions sont prises par le conseil exécutif, composé de représentants de six « institutions ».

En **Bulgarie**, la participation des partenaires sociaux (employeurs et syndicats) aux questions économiques est obligatoire, et ils ont dès lors une forte influence en la matière; tel est moins le cas pour ce qui concerne les questions sociales. Les ONG se sont multipliées mais, bien qu'elles soient représentées dans les groupes de travail au moment de l'élaboration de la législation, leur influence sur la politique de l'emploi reste globalement limitée. Le Programme national pour l'activation des personnes inactives est une étape majeure vers la création de partenariats locaux, puisque l'une de ses composantes est la promotion et le

développement de la coopération locale sur les question d'emploi, les acteurs locaux — y compris des représentants de l'État, les partenaires sociaux, des ONG, des chefs d'entreprise et d'autres membres de la société civile — étant considérés comme les mieux au fait de la situation locale. Ils sont invités à conjuguer leurs efforts au travers d'accords sur des problématiques particulières, sur les mesures nécessaires à y remédier et sur les possibilités d'améliorer la situation sur le marché du travail. Les ONG sont également invitées à se concentrer davantage sur les groupes vulnérables.

En **République tchèque**, le tiers secteur comprend de nombreuses ONG ayant des vocations et des localisations diverses. Elles sont largement subventionnées par l'État, qui exerce dès lors un certain contrôle sur leur activité. Elles jouent, en dépit de leurs degrés divers d'efficacité, un rôle important en termes de médiation. Un programme doté d'une certaine flexibilité est établi chaque année en matière de protection sociale.

En **Lettonie**, la coopération entre l'Agence nationale pour l'emploi et les administrations locales peut s'avérer fructueuse dans le domaine de la politique de l'emploi, notamment lorsqu'il convient de décider de l'utilisation des fonds disponibles. Tel est également le cas en ce qui concerne les Conseils publics des branches de l'Agence nationale pour l'emploi, au sein desquels diverses parties prenantes prennent des décisions conjointes sur des questions de financement et des projets éventuels. Une plus grande mobilisation des employeurs en faveur de l'aide à l'insertion des groupes vulnérables sur le marché du travail apparaît néanmoins problématique. La Lettonie offre en revanche plusieurs bons exemples de la manière dont des ONG peuvent favoriser l'emploi: on peut citer à cet égard l'organisation « Apeiron » qui, regroupant des personnes handicapées, ainsi que leurs proches et amis, a réalisé plusieurs projets dans le domaine de l'emploi; elle a notamment à son actif la création d'une base de données et la publication de manuels à l'intention des employeurs pour les informer et lutter contre leur scepticisme quant à l'embauche de personnes handicapées. Des ONG prennent également part à des débats sur la modification de la législation, et le représentant letton à l'examen par les pairs s'attend à ce que les possibilités de participation se multiplient pour les ONG.

En **Lituanie**, la participation au marché du travail est devenue une préoccupation prioritaire et le Bureau du travail finance l'emploi de travailleurs à salaire minimum, tandis que les ONG sont associées à la prestation de certains services.



Cette inclusion d'organisations non gouvernementales conduit non seulement à la création de nouveaux emplois, mais au renforcement de l'activité civile du public. Les ONG ont la possibilité de faire preuve d'initiative en offrant des services à facettes multiples, les autorités locales étant chargées pour leur part d'assurer la coordination et le contrôle.

Au **Portugal**, des groupes bénévoles participent au niveau local. Tous les types d'organisations sont représentés — mais pas forcément sur pied d'égalité.

En **République de Serbie**, les mesures actives pour l'emploi sont mises en œuvre par les organismes centraux compétents, en collaboration avec d'autres autorités publiques, institutions et partenaires sociaux désignés en qualité de « parties responsables » dans le tableau des objectifs. L'activation des partenaires sociaux n'a pas encore débuté, mais une Stratégie en matière de responsabilité sociale des entreprises est en cours d'élaboration. Elle vise à promouvoir le rôle social des entreprises et sociétés performantes, et à les impliquer dans la recherche de solutions pour les groupes fortement exposés au risque d'exclusion sociale et de pauvreté. Le tiers secteur du pays compte, parallèlement, un nombre important d'ONG exerçant des activités axées sur la sécurité sociale et le chômage; certaines d'entre elles sont fortement impliquées et jouent un rôle significatif. Un Fonds pour l'innovation sociale a été créé pour soutenir les propositions émanant d'ONG.

Les rapports des pays pairs offrent peu d'informations concernant la position et le rôle des groupes cibles dans le cadre des politiques, programmes et projets relatifs à l'inactivité professionnelle, à la pauvreté et à d'autres formes d'exclusion sociale. L'**Autriche** signale que les groupes cibles ne sont pas inclus dans les partenariats formels, même si le WAFF coopère avec des communautés migrantes dans le cadre d'un certain nombre de programmes. Au **Portugal**, des groupes bénévoles représentant tous les types d'organisation sont impliqués au niveau local, mais pas nécessairement sur pied d'égalité. L'importance d'une participation des usagers est vivement soulignée par le **Réseau social européen**. Des approches européennes similaires ont montré que, soigneusement étudiée, cette participation peut largement contribuer à la cohésion. Le modèle danois de redynamisation des quartiers (Copenhague) et la façon dont les autorités néerlandaises consultent la population pour la conception de projets entiers, de même qu'en qualité de partenaires dans le cadre des processus décisionnels, sont cités à titre d'exemples de bonnes pratiques.



## Lien entre chômage/inactivité professionnelle et pauvreté

Selon le Réseau social européen, « en définitive, les chômeurs d'aujourd'hui peuvent aussi être les chefs d'entreprise de demain ». L'amélioration de l'économie locale étant au cœur de la « *City Strategy* », il est indispensable de susciter l'intérêt de la population sans activité professionnelle à l'égard de l'emploi, voire de l'emploi indépendant, et de prévoir des aides à l'intention des entreprises en démarrage. Les pays pairs ont adopté, à cette fin, un large éventail de mesures diverses.

Comme indiqué plus haut, les initiatives en faveur de l'emploi et les initiatives visant à la réinsertion des personnes défavorisées sont importantes en **Autriche**. Elles ont démarré dès 1996 à Vienne avec la création du Fonds pour les travailleurs viennois, destiné à aider les personnes occupant déjà un emploi à améliorer leur situation ou à changer d'emploi. De très nombreuses initiatives ont été lancées depuis lors, et l'administration municipale de Vienne développe actuellement un projet pilote de partenariat en faveur de personnes qui reçoivent des allocations sociales, mais ne peuvent bénéficier du Service public de l'emploi. Grâce à la mise en place d'un centre pour l'emploi de type nouveau, le projet permettra aux personnes prises en charge de bénéficier d'une gestion personnalisée de leur dossier, y compris des programmes permanents d'orientation et de formation, en vue d'assurer leur réinsertion durable sur le marché du travail et de leur assurer une sécurité pour l'avenir. Le système des Pactes territoriaux pour l'emploi, autre instrument déterminant pour l'amélioration des possibilités d'emploi, développe et expérimente des mesures innovatrices en vue de faciliter l'intégration des personnes les plus éloignées du marché du travail et de favoriser la collaboration entre institutions concernées au sein de la région.

Le principal instrument opérationnel mis en place par la **Bulgarie** pour mettre en œuvre les politiques de l'emploi est le Plan d'action national pour l'emploi, qui définit les activités, mesures et programmes à entreprendre, ainsi que les types et montants des incitations à l'intention des participants à l'emploi et à la formation subventionnés. Le Plan d'action comprend des programmes régionaux pour l'emploi qui, proposés par les commissions régionales pour l'emploi, aident les organisations et collectivités locales à faire face à des problématiques propres au marché du travail local, à augmenter l'offre de main-d'œuvre et l'emploi dans la région, et à assurer la formation des travailleurs dans certaines municipalités ou districts. La préférence va à des programmes qui incitent les personnes sans



emploi qui ne sont ni enregistrées auprès d'un Bureau du travail ni demandeuses d'emploi à se faire effectivement inscrire et à participer au marché du travail.

Désireuse de renforcer la motivation de rechercher un emploi et d'accroître le taux d'emploi au sein des groupes les plus vulnérables, la **République tchèque** a récemment entamé une réforme de son système d'allocations de chômage. Les objectifs de cette réforme sont analogues à ceux qui sous-tendent les récentes modifications apportées à d'autres systèmes de prestations sociales.

Le rapport **grec** affirme que l'emploi est un facteur décisif de prévention de la pauvreté. L'intensité de cet emploi est, elle aussi, déterminante, de même que la mobilité sociale.

La crise économique a frappé très durement la **Lettonie**, qui compte actuellement 11,3% de travailleurs sans emploi et sera tenue d'assurer plus longtemps le versement d'allocations de chômage. Certaines municipalités parviennent mieux que d'autres à promouvoir l'emploi, et on peut citer à titre d'exemple de bonnes pratiques celle de Liepaja, qui a créé et gère avec succès une institution municipale baptisée « projets d'emploi ».

Les objectifs définis dans les politiques sociales et d'emploi de la **Lituanie** se rapprochent assez fortement, en fait, de ceux de la « *City Strategy* » britannique. Comme le Royaume-Uni, d'ailleurs, la Lituanie manque encore d'une coordination et d'une intégration suffisantes des échelons locaux et nationaux lors de l'élaboration et de l'exécution des politiques sociales et de l'emploi.

La Stratégie nationale pour l'emploi (2005–2010) de la République de **Serbie** comporte une série de priorités et d'objectifs en matière de politique active de l'emploi visant à parvenir, en définitive, au plein emploi. Les personnes victimes de licenciement économique bénéficient d'une aide, de même que d'un soutien pour la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'une reconversion professionnelle, et d'une éducation informelle. L'exercice d'une activité indépendante et la création d'emploi sont également encouragés par le biais de travaux publics. La grande difficulté reste cependant la promotion de l'emploi des groupes défavorisés. Il convient de signaler à cet égard deux problèmes propres au pays, à savoir l'inadéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, et l'existence d'une économie clandestine. L'inadéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre est attestée par le fait qu'une série de postes annoncés par des employeurs restent vacants, alors qu'il existe par ailleurs sur le marché un nombre important



de travailleurs dotés de qualifications peu demandées. Ces excédents et déficits de main-d'œuvre sont en outre propres à certaines régions, et les postes restent vacants en raison de la très faible mobilité géographique des travailleurs. Le second problème est celui de l'économie clandestine et du travail non déclaré, dont proviennent 38% environ de l'ensemble des revenus en Serbie. Parallèlement à une action de lutte plus intensive contre ce phénomène et à l'application plus systématique de sanctions, des mesures préventives vont être mises en œuvre avec pour objectif principal d'offrir des incitations aux employeurs qui opèrent dans la légalité. Le Service national de l'emploi va également s'efforcer de diffuser des informations auprès des employeurs et des travailleurs à propos des avantages du travail exercé légalement. Les partenaires sociaux, et les organisations syndicales et patronales en particulier, devraient largement participer à cette action.

## Pauvreté et pauvreté infantile

En raison probablement du caractère extrêmement succinct des références faites à la pauvreté infantile (et à la pauvreté en tant que problème pluridimensionnel) dans les documents relatifs à la « *City Strategy* » britannique, l'élaboration de ces thèmes n'est pas davantage poussée dans les rapports nationaux des pays pairs. Le **Réseau social européen** insiste sur la nécessité de ne pas perdre la question de la pauvreté infantile de vue, et estime que la participation des services sociaux à la « *City Strategy* » est une démarche positive dans ce sens. Selon Luca Pirozzi de la direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances (Unité E2) de la Commission européenne, la lutte contre la pauvreté infantile devrait associer des politiques visant à améliorer l'accès des parents (et des apporteurs secondaires de revenu) au marché du travail en ce qui concerne les ménages sans emploi, et à prévoir un complément de ressources suffisant en ce qui concerne les ménages au travail.<sup>14</sup> Plusieurs pays offrent en outre des exemples d'atténuation de la pauvreté infantile grâce à des transferts relativement efficaces ou à la prévalence de structures familiales solides.

Au nombre des pays qui abordent spécifiquement la question de la pauvreté infantile, la **République tchèque** décrit sa politique en matière de garde d'enfants, destinée à faciliter l'occupation d'un emploi, surtout dans les régions caractérisées par des poches de chômage élevé.

<sup>14</sup> Atelier EFSC (Fédération européenne pour les enfants de la rue) — Analyses, rapports et approches stratégiques nationales en vue de la préparation des nouvelles stratégies nationales 2008–2011 (Bruxelles, 5 mai 2008).



S'appuyant sur une étude basée sur un sondage à propos de la pauvreté infantile et les problèmes de santé en **Grèce**, l'auteur du rapport hellénique rappelle les liens classiques entre ces deux thèmes. L'étude en question illustre également l'association négative manifeste entre la pauvreté des enfants et le taux d'emploi des mères, et se demande si les dimensions non financières et leur incidence négative sont suffisamment prises en compte lors de l'élaboration des politiques.

La pauvreté infantile est un phénomène majeur en **Lettonie**, où 60% des enfants vivent dans des ménages appartenant aux deux quintiles inférieurs. Il existe un rapport direct entre le nombre d'enfants d'une famille et son risque de pauvreté; le facteur de risque est également important pour les familles monoparentales. Face à cette situation, l'approche de la pauvreté infantile décrite dans le rapport letton est quelque peu originale: depuis 2004, en effet, l'Agence nationale de l'emploi met en œuvre un projet destiné à offrir des possibilités de travail aux élèves durant leurs vacances d'été. La mesure a été bien accueillie puisqu'elle offre aux enfants de l'enseignement primaire, secondaire, spécial et professionnel l'occasion d'acquérir une expérience de travail et de nouvelles qualifications en milieu professionnel tout en recevant un salaire (subventionné par l'État). Par manque de fonds, toutefois, le projet a été reporté.

En **Lituanie** également, de nombreuses familles sont exposées à un risque social: 3% des enfants vivent sans leurs parents et plus de 600 assistants sociaux viennent en aide aux familles. Le gouvernement est donc appelé à définir certaines priorités stratégiques. Le rapport lituanien soulève une série de questions particulièrement pertinentes quant à la relation entre le chômage et la pauvreté infantile: « Comment accroître l'impact positif des politiques de l'emploi sur la réduction de la pauvreté infantile? »; « La conciliation entre vie professionnelle et vie familiale contribue-t-elle à remédier au problème de la pauvreté infantile? »; « Comment concilier les deux objectifs à l'échelon local? »; et « La pauvreté infantile va-t-elle diminuer du simple fait de résoudre le problème du chômage? »

La **Norvège** a lancé en 2002 son premier plan d'action contre la pauvreté, lequel a été révisé en 2005 et 2008. Un Livre vert du ministère du Travail fait chaque année le bilan des principales mesures adoptées en matière d'emploi. Le pays a toujours fait une priorité de l'emploi, et son taux de chômage s'établit actuellement à 3% à peine. Le chiffre de la pauvreté, calculé sur la base de l'indice de l'UE, se situe pour sa part à 8%; ce taux est resté assez stable au cours des dernières années en dépit de l'importante réussite économique du pays. Les débats quant



à l'approche à adopter pour lutter contre la pauvreté ont conduit à fusionner l'administration chargée du chômage et celle de la protection sociale, et à mettre en place de nouveaux programmes de formation axés sur l'acquisition de qualifications en vue de l'occupation d'un emploi et d'avantages complémentaires. Le gouvernement s'est fermement engagé à mettre les gens au travail, mais force est de reconnaître que tous n'ont pas les capacités de participer au marché du travail. La préoccupation suscitée par les enfants vivant dans la pauvreté ne débouche pas sur de nouvelles initiatives, étant donné les restrictions actuellement imposées en matière de financement, en ce qui concerne les dépenses dans le domaine du personnel notamment.

## L'approche intégrée et la dimension spatiale

La nécessité d'une approche intégrée est recommandée avec insistance par le **Réseau social européen**. Il convient en effet de résoudre l'ensemble des difficultés de vie des personnes en situation d'exclusion sociale, et de celles qui n'ont pas d'activité professionnelle notamment, avant qu'elles puissent être déclarées « prêtes à l'emploi » — ce qui peut requérir l'apport de conseils, le rétablissement de la confiance, l'organisation de la garde d'enfants ou d'adultes, un nouveau logement et un soutien global à la famille. Les services sociaux locaux sont les mieux placés pour assurer une approche intégrée de ce type.

L'**Autriche** a adopté une excellente politique de logement, et bon nombre des facteurs qui déterminent la capacité d'un individu de trouver du travail sont réglés avant même d'aborder le problème de l'emploi. Les domaines de la garde et des soins ne bénéficient cependant pas, à l'heure actuelle, de ressources financières suffisantes, et il semble qu'il serait utile de développer davantage l'économie sociale, qui constitue l'une des principales sources d'emplois pour les personnes en situation d'inactivité professionnelle.

En **Bulgarie**, l'Agence de l'aide sociale collabore avec l'Agence de l'emploi pour la concrétisation de mesures destinées à fournir un soutien individualisé aux groupes les plus vulnérables sur le marché du travail.

Le rapport **tchèque** fait état d'un faible niveau de coopération entre les programmes axés sur l'emploi et ceux axés sur l'aide sociale.



En **Lituanie**, la participation des chômeurs aux travaux publics peut être assimilée à une formation professionnelle ou une éducation non formelle lorsque le chômeur ne possède pas les qualifications, connaissances professionnelles ou aptitudes requises, ou lorsqu'une formation est nécessaire après l'exécution de travaux publics dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée.

## Quelques autres aspects

L'une des questions importantes ressortant des débats a été celle de **la collecte et du partage des données**. Il s'agit d'un véritable défi selon le Réseau social européen, qui précise que les gestionnaires intermédiaires et les équipes de terrain pourraient ne pas toujours se sentir à l'aise de divulguer des données par ailleurs confidentielles sans le feu vert de leurs supérieurs hiérarchiques par crainte d'enfreindre les dispositions législatives en matière de protection des données ou de partager des informations avec des partenaires qui ne réciproquent pas. Un accord clair doit être défini quant à la portée et aux types de données à mettre en commun, afin de garantir un accès libre et égal à toutes les parties prenantes concernées.

Les participants à l'examen par les pairs ont été particulièrement impressionnés, lors de la réunion, par le système d'information de la **Lituanie**, en l'occurrence le Système d'information en matière d'aide sociale qui, se fondant sur un accord entre les autorités centrales et les municipalités, permet d'accéder aux données relatives au niveau d'assistance octroyé aux personnes et aux familles, et facilite ainsi le suivi et l'évaluation des résultats obtenus dans les différentes municipalités grâce aux politiques en matière d'emploi et de sécurité sociale. Les informations rassemblées auprès de diverses sources à propos de diverses formes d'assistance sociale sont intégrées dans une base de données unique qui peut être consultée non seulement par le ministère, mais également par les autorités locales et autres institutions intéressées par certains types de données (au niveau général, et non au niveau des fichiers individuels, lesquels sont confidentiels). Une « carte sociale » est réalisée pour montrer les bonnes pratiques adoptées par les différentes municipalités (en matière de pauvreté infantile, par exemple), de sorte qu'elles peuvent voir ce que font leurs homologues et ajuster leurs propres priorités, le cas échéant.

Enfin, peu de pays signalent, dans leur rapport, un recours aux Fonds structurels et de cohésion de l'UE dans le cadre de la lutte contre l'inactivité professionnelle.



---

Le programme national **autrichien** des « Pactes territoriaux pour l'emploi », qui vise les personnes les plus éloignées du marché du travail, est un programme communautaire financé par le FSE et principalement destiné à coordonner les projets et les sources de financement existants. Le programme comporte également quelques pactes transfrontaliers. L'accès au FSE est désormais opérationnel en ce qui concerne la **Bulgarie**, mais la priorité ne va pas encore à l'inclusion sociale ni à l'économie sociale. Les auteurs du rapport espèrent que la sensibilisation quant à la nécessité de lutter contre la pauvreté va s'accroître en 2010. La **Lettonie** a mis en œuvre un programme spécial financé par le FSE pour soutenir l'emploi temporaire durant la période de crise actuelle.



## D. Discussions par les pairs et transférabilité

Il semblerait que la transférabilité de l'initiative « *City Strategy* » soit à la fois limitée et renforcée par les disparités au niveau des spécificités nationales (diversité des régimes politiques et des systèmes de protection sociale, par exemple). De surcroît, alors que certains pays pairs sont peut-être déjà allés plus loin que l'initiative britannique sur certains points précis, il se peut que d'autres considèrent encore ces développements comme de « bonnes pratiques ». La question n'est pas toujours de déterminer si un pays est en avance ou en retard: elle porte souvent sur la « compatibilité » du contexte national. Par ailleurs, la question de la transférabilité ne doit pas se focaliser sur l'ensemble de la « *City Strategy* », mais sur le recensement de ses éléments les plus intéressants.

En ce qui concerne les Tchèques, le problème du transfert des enseignements de la « *City Strategy* » ne réside pas tant dans les obstacles législatifs, qui sont minimes, que dans les aspects plus fondamentaux que sont la pénurie de ressources financières et l'expérience limitée des différents acteurs en matière de coopération et de partenariat.

On peut encore citer, parmi les causes qui limitent la transférabilité, la faible mobilité de la main-d'œuvre et de la population en général, les déficits croissants du financement de l'infrastructure et du logement, les capacités insuffisantes du personnel des institutions locales, et les problèmes posés par la répartition des compétences entre l'État central et les autorités locales.

Il convient d'évaluer la transférabilité de la « *City Strategy* » dans les perspectives suivantes:

- *le degré de déconcentration des pouvoirs vers l'échelon local*: de quel degré d'autonomie l'administration locale disposait-elle avant l'introduction du programme/de la stratégie? Décentralisation ou déconcentration: le « localisme centralisé » mentionné dans le rapport du pays hôte se situe-t-il entre les deux ou est-il simplement une autre manière de désigner une déconcentration? Quel est le lien entre les notions de « localisme centralisé », de subsidiarité et d'autonomie locale? À quel point la société civile (ONG) est-elle puissante et, de façon plus particulière, quel est le rôle joué par la « société-providence » — autrement dit une société au sein de laquelle les ONG prestent les services de protection sociale?



- *le type de partenariats au niveau local avec une attention particulière à la situation des ONG*: la composition d'un partenariat est un élément important aux yeux d'Eurocities: comment les partenaires sont-ils sélectionnés? Qui décide du chef de file? Dans la perspective d'une administration locale, une série de principes fondamentaux doivent étayer toutes les actions publiques, y compris les partenariats: la responsabilisation, la subsidiarité, la transparence, l'efficacité et l'efficacité, et la participation des citoyens;
- *le type de marché du travail et le rôle des programmes pour l'emploi*: de quelles prestations et dispositions les chômeurs peuvent-ils bénéficier dans l'État membre concerné? Quelle est la structure du marché du travail? Quel est le niveau de développement des secteurs se situant en dehors du marché ordinaire du travail et, de façon plus particulière, l'économie sociale est-elle bien développée? Qu'en est-il du marché du travail informel, qui agit parfois comme « terrain d'entraînement » pour le marché du travail formel? Quelle est la stratégie d'activation dominante: s'agit-il d'une « activation disciplinaire » dans le droit fil du marché du travail classique ou plutôt d'une « activation sociale » soucieuse de contribuer à l'autonomisation individuelle et à l'émancipation sociale des groupes cibles? « L'inclusion active » couvre-t-elle et intègre-t-elle ces deux dimensions?
- *la pertinence du contexte spatial*: en ce qui concerne la transférabilité spatiale: les villes jouent-elles un rôle important en termes de génération de pauvreté et d'exclusion sociale? Le pays pair concerné a-t-il une expérience quelconque de programmes associant la dimension spatiale et la dimension sociale, tels que des programmes de développement urbain (PDU) par exemple?
- *le niveau d'exclusion sociale et de pauvreté dans le pays pair concerné*: l'inactivité professionnelle étant une forme d'exclusion sociale appelée à déboucher à terme sur la pauvreté et d'autres formes d'exclusion, il est important de recenser les principaux types d'exclusion sociale observés dans le pays pair. Quel est le type dominant de pauvreté? Existe-t-il une forte discrimination ethnique, ou une autre forme de stigmatisation sociale? Quels sont les principaux contextes générateurs de pauvreté? Dans quelle mesure le chômage (l'inactivité professionnelle) conduit-il à



la pauvreté et dans quelle mesure les stratégies en place ralentissent-elles ou accélèrent-elles le processus? Le pays pair a-t-il développé une stratégie cohérente de lutte contre la pauvreté? Quelle est la situation en termes de pauvreté infantile?

En termes de transférabilité, ce qui apparaît parfois comme un inconvénient peut, en réalité, se transformer en avantage; la grande hétérogénéité entre les villes pilotes (« *Pathfinders* ») pourrait revêtir davantage de pertinence à condition d'être développée en tant que typologie: les pays pairs pourraient ainsi choisir parmi les différents cas locaux celui qui semble se prêter le mieux au transfert vers leur propre contexte national.

## Quelques enseignements et pratiques transférables<sup>15</sup>

L'État-providence britannique possède une tradition de longue date de prestation régionale des services de protection sociale — la décentralisation du financement et de la fourniture des services sociaux et de l'emploi étant organisée en conséquence. La création de partenariats et de synergies à l'échelon local, l'activation des parties prenantes locales, l'autonomisation des institutions locales et le développement de stratégies intégrées en faveur de l'emploi local sont autant d'éléments qui se sont avérés particulièrement utiles à cette fin.

S'appuyant sur l'expérience déjà acquise par le pays, l'initiative « *City Strategy* » a été hautement instructive pour la détermination des grands obstacles et problèmes susceptibles d'entraver le **transfert des responsabilités de l'échelon central vers l'échelon local**, parmi lesquels le manque de moyens financiers suffisant pour assumer les responsabilités qui ont été déléguées.

La « *City Strategy* » introduit une autre dimension précieuse, à savoir la possibilité pour les acteurs locaux de formuler des actions locales sur la base des besoins locaux — une approche qui pourrait conduire à la mise en place d'une politique réellement locale sur le marché de l'emploi et à la responsabilisation active des acteurs locaux en ce qui concerne le développement local et l'obtention de résultats concrets dans leur région. Les participants ont reconnu, dans cette perspective, l'importance que revêt la fixation d'objectifs locaux spécifiques et la nécessité de renforcer les capacités locales tant pour la formulation que pour la

<sup>15</sup> Étant donné que beaucoup de ces éléments ont été présentés par plusieurs pays pairs, nous ne citons pas systématiquement les pays concernés — mais nous avons veillé à respecter le plus possible la formulation figurant dans le rapport ou dans le compte-rendu de la réunion.



mise en œuvre des politiques. La participation active du secteur public comme du secteur privé doit être assurée. Le Réseau social européen souligne en outre que de nombreux partenariats relevant de la « *City Strategy* » n'impliquent toujours pas suffisamment leurs services sociaux dans l'étude de solutions aux problèmes des zones défavorisées.

Le manque de coopération entre partenaires à l'échelon local a souvent entravé les efforts visant à remédier aux difficultés économiques et sociales. Les **partenariats entre parties prenantes locales** forment, par conséquent, la clé de voûte de la « *City Strategy* » et le rapport national du pays hôte insiste sur le fait que les partenaires locaux peuvent réaliser davantage en agissant collectivement plutôt que séparément, en particulier pour ce qui concerne la lutte contre la pauvreté en tant que phénomène multidimensionnel. En ayant pour stratégie d'impliquer des parties prenantes à différents niveaux et de favoriser la coopération entre partenaires locaux, et en faisant directement participer aux projets les personnes difficiles à aider, l'initiative pourrait avoir pour impact positif d'instaurer une culture de partenariat et de dialogue à l'échelon local.

42

Le partenariat a effectivement suscité le plus vif intérêt de la part des participants à l'examen par les pairs. Le Réseau social européen a insisté sur l'importance du travail inter-agences et des partenariats pour fournir aux collectivités des services modernes et davantage autonomes. Il convient toutefois que ces partenariats soient bien étudiés, afin que toutes les parties prenantes concernées y soient associées, et qu'ils soient dûment ancrés dans la collectivité locale. Le Réseau social européen considère, dès lors, que la durée de vie de la « *City Strategy* » devrait être allongée pour augmenter la probabilité de croissance des partenariats récents. Au Danemark, un modèle similaire se fonde sur des partenariats de sept ans dont la première année est réservée à l'élaboration et la dernière à « l'ancrage » pour veiller au maintien du changement.

Le bon fonctionnement de ce type de partenariats exige **la participation et la représentation à la fois des politiciens et des praticiens** — ce qui implique des compétences suffisantes et le Réseau social européen propose qu'un temps supplémentaire soit consacré à la formation du personnel pour éviter certaines carences. Enfin, les participants ont attiré l'attention sur le risque de « chevauchement de partenariats » par suite des changements constamment apportés à la politique de proximité au cours des quinze dernières années, et signalent que cette situation pourrait engendrer une « lassitude des partenariats ».



Les participants ont également mis en évidence la volonté de la « *City Strategy* » de **faire un usage plus efficace des ressources existantes** au travers de ces partenariats locaux — volonté particulièrement opportune en cette période de crise économique où le nombre de chômeurs est en forte croissance. L'initiative offre l'occasion d'**évaluer le potentiel non exploité** pour la promotion de l'emploi et la stimulation d'idées et de solutions innovatrices.

Enfin, l'initiative s'est attachée à montrer à quel point il est important de concevoir et d'appliquer des **mécanismes solides de rapport, d'évaluation et de suivi**, et d'instaurer les instruments indispensables à une gestion souple des problèmes liés à la mise en œuvre de politiques à l'échelon local. Cette démarche va exiger, à son tour, un système plus rigoureux de collecte et de production de données qui s'appuie sur des indicateurs quantitatifs tout en se focalisant davantage sur des biographies individuelles — les « histoires humaines » décrivant de quelle manière des personnes défavorisées vivant dans des zones déshéritées ont été insérées sur le marché du travail. Ces « success stories » pourraient être diffusées sur un site Internet commun et inciter ainsi des assistants sociaux et des autorités locales à étudier des solutions similaires pour la réinsertion d'autres familles exclues en les aidant à trouver un emploi et en permettant à leurs enfants d'être inscrits dans des établissements de l'enseignement préscolaire ou dans des structures d'accueil de jour.



## E. Conclusions et enseignements

Les principaux éléments tirés de l'examen par les pairs peuvent être résumés comme suit :

- L'initiative « *City Strategy* » a été globalement perçue comme une manière positive de remplacer l'État-providence classique par une « ville-providence » en conférant aux politiques une dimension prioritairement locale. Elle exige néanmoins, pour réussir, **une société civile forte** et des ONG très développées, lesquelles, étant beaucoup plus proches des usagers des services, sont particulièrement bien placées pour évaluer leurs besoins et y répondre. Les prestataires publics de services sociaux locaux ont également un rôle majeur à jouer dans le processus d'activation des chômeurs et des bénéficiaires d'une aide sociale de longue durée. Cette approche requiert une certaine autonomie locale — ce qui signifie qu'un « localisme centralisé » suffisant devra d'abord être instauré dans les pays relativement centralisés.
- **Les partenariats**, composante indispensable de ce type d'initiative, doivent être dûment ancrés dans la collectivité locale et bénéficier d'un certain délai pour acquérir une crédibilité et commencer à fournir des résultats. Une stratégie locale ne naît pas du jour au lendemain : il s'agit d'un processus de longue haleine, de sorte que les investissements consentis au départ ne fructifieront pas avant un certain temps. Un **financement d'amorçage** peut faciliter le processus et cette idée pourrait même être envisagée lors de l'étude de l'avenir des Fonds structurels et de cohésion au niveau de l'UE.
- **La participation et l'habilitation des usagers** sont des aspects importants dans la mesure où elles font d'eux des partenaires plutôt que des sujets des actions. Elles permettent également aux décideurs d'avoir une connaissance pratique des enjeux locaux et des solutions possibles — facteurs déterminants pour la réussite du programme.
- Les participants à l'examen par les pairs ont eu le sentiment que, tout en ayant pour objectif général d'accroître l'emploi, **l'initiative « *City Strategy* » devrait faire une place plus large à la qualité des emplois et à leur durabilité**. Ils ont également estimé que la question de « l'intensité » des emplois devrait être abordée, et qu'il conviendrait d'intégrer d'autres fac-



teurs majeurs du débat sur l'inactivité professionnelle, telle la possibilité d'accéder à un logement abordable, à des services sociaux, à l'enseignement et la formation professionnelle, à des réseaux sociaux et à un revenu minimum. La prise en compte de ces facteurs — dont l'importance varie en fonction des spécificités du pays considéré — rapprocherait fortement l'initiative « *City Strategy* » de la stratégie européenne en matière d'inclusion active.

- Il a été souligné par ailleurs que l'initiative, tout en ayant un programme en matière de **pauvreté infantile**, ne l'explique pas suffisamment — alors qu'il s'agit d'un objectif essentiel à ne pas perdre de vue. Il en va de même de la **question du genre**, qui mériterait d'être davantage explicitée dans une perspective d'égalité des chances.
- En ce qui concerne la transférabilité plus large de l'initiative britannique « *City Strategy* », la **forte hétérogénéité** entre régions d'un même pays et entre pays pourrait constituer un facteur positif. Les structures institutionnelles et les conditions prévalant localement sur le marché du travail des différents pays seront déterminantes pour définir les moyens de mise en œuvre les plus adéquats.
- L'initiative « *City Strategy* » a été développée au cours d'une période d'essor économique et il s'est avéré difficile, même dans ce contexte, d'activer les « groupes difficiles à aider ». Étant donné le processus actuel de privatisation d'entreprises et d'organismes publics, et le fait que la **crise économique** va entraîner, au cours des prochaines années, de nouvelles liquidations forcées et, partant, de nouveaux licenciements et une montée du chômage, le nombre de personnes sans activité professionnelle va augmenter — beaucoup d'entre elles étant victimes de la méthode « dernier entré, premier sorti ». Face à ce changement fondamental de la situation économique, des initiatives telles que les villes pilotes (« *City Pathfinders* ») pourraient bien se trouver dans l'obligation de remplacer, en tant que groupe cible, les sans-emploi par les chômeurs (de courte durée) et ceux qui ont récemment perdu leur travail.
- La recommandation 2008/867/EC de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (*Journal officiel* L 307 du 18.11.2008) offre un excellent cadre à des initiatives telles que la « *City Strategy* ». L'établissement d'un lien davantage



structurel entre son approche de l'inclusion active et la dimension urbaine et régionale des Fonds structurels et de cohésion améliorerait encore ce cadre, et favoriserait également la réussite d'initiatives telles que la « *City Strategy* ». Le Commissaire européen en charge des affaires sociales, Vladimír Špidla, a insisté sur la nécessité d'une approche davantage intégrée en déclarant que les programmes actuels de lutte contre la pauvreté échouent souvent et qu'une approche intégrée s'impose pour aider réellement les gens à sortir de la pauvreté — autrement dit réinsérer le plus grand nombre d'entre eux sur le marché du travail tout en assurant à ceux qui ne peuvent travailler un accès à des ressources suffisantes pour vivre dans la dignité. Offrant la possibilité de financer des réseaux transnationaux, le Fonds social européen doit pouvoir servir à promouvoir l'inclusion active, et plusieurs exemples positifs peuvent déjà être cités. La question reste de savoir s'il est possible de créer un lien plus étroit entre les Fonds structurels et de cohésion et des actions telles que la « *City Strategy* », et quelles devraient être les prochaines mesures prises dans ce sens au niveau européen? À l'échelon local, des efforts seront déployés pour encourager l'apprentissage mutuel. Des examens par les pairs au niveau local ont déjà été initiés l'année dernière, et un réseau d'autorités locales a été lancé en vue de promouvoir des travaux de recherche et la collecte de données.

- **De manière générale**, l'initiative « *City Strategy* » est considérée comme une approche intéressante. Elle semble s'inscrire dans une récente tendance observée au niveau des parties prenantes locales d'unir leurs efforts pour lutter contre l'inactivité professionnelle localisée, et l'abondante expérience acquise partout en Europe en matière d'élaboration de stratégies similaires de redynamisation urbaine et de programmes analogues d'activation offre un immense potentiel d'apprentissage mutuel. La décision de la « *City Strategy* » de mesurer les progrès accomplis à l'issue des deux premières années est un exemple qui devrait inspirer d'autres initiatives du même type. Il est probable cependant que certains éléments de son approche seront plus aisément transférables que l'intégralité de l'action — raison supplémentaire de multiplier les efforts en vue de faire connaître plus rapidement les rapports et les conclusions des examens par les pairs aux acteurs locaux et autres.





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

## City Strategy : un programme de lutte contre le chômage et la pauvreté infantile en milieu urbain

Pays hôte : **Royaume-Uni**

Pays pairs : **Autriche, Bulgarie, République Tchèque, France, Grèce, Lettonie, Lituanie, Norvège, Portugal, Serbie**

La « City Strategy » a pour objectif d'accroître l'aide aux personnes sans emploi dans les quartiers les plus défavorisés du Royaume-Uni, et ce grâce à une approche ascendante qui accorde plus de pouvoir décisionnel et financier aux autorités locales.

L'idée est de tester comment combiner au mieux le travail des agences gouvernementales, des administrations locales, du secteur privé et des associations bénévoles dans le cadre d'un partenariat mais aussi de savoir dans quelle mesure les parties intéressées au niveau local peuvent faire davantage en conjuguant leurs efforts pour des priorités communes tout en ayant plus de liberté pour innover. Le but est d'offrir aux personnes sans emploi le soutien nécessaire pour trouver du travail et s'y épanouir en garantissant que les services locaux pour l'emploi et pour l'amélioration des compétences sont adaptés aux besoins des employeurs locaux mais aussi des habitants. Le pays hôte souhaite que cette stratégie contribue aux objectifs à long terme du gouvernement britannique : l'accroissement du nombre de personnes en emploi et la lutte contre la pauvreté infantile.

Des projets pilotes ont été menés dans 15 zones (qualifiées de « pathfinders » ; ce sont principalement de grandes villes et autres zones urbaines où les taux d'emploi sont les plus éloignés de la cible britannique des 80%) et les ministres se sont mis d'accord pour que le Ministère du travail et des retraites (DWP) continue à les soutenir jusqu'en mars 2011.

Chacune de ces zones a accepté de se fixer des objectifs standard à atteindre en terme de diminution du nombre de personnes recevant des indemnités de chômage et de hausse du taux d'emploi local. Dans les zones regroupant une population importante de minorités ethniques, le ministère a approuvé un objectif local supplémentaire visant la réduction du nombre de personnes issues de minorités ethniques sans emploi.

L'évaluation initiale de ce programme, qui a bénéficié de 65 millions de livres (entre 70 et 75 millions d'euros) entre 2007 et 2009 dans le cadre du financement gouvernemental, a révélé qu'il a agit en tant que catalyseur à différents niveaux : une meilleure coordination entre les activités locales et la politique nationale, une priorité accrue accordée à la baisse du chômage, une hausse des ressources locales à la fois en termes financiers mais aussi de capacité de personnel, et davantage de responsabilité de la part des personnes impliquées par rapport à la réalisation des objectifs.