

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

514^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 17 ET 18 FÉVRIER 2016**Avis du Comité économique et social européen sur «L'avenir du programme urbain de l'Union européenne du point de vue de la société civile»**

(avis exploratoire à la demande de la présidence néerlandaise de l'Union européenne)

(2016/C 133/02)

Rapporteur: M. Roman HAKEN

Le 28 août 2015, M. R.H.A. PLASTERK, ministre néerlandais des affaires intérieures et des relations au sein du Royaume, a demandé au Comité économique et social européen (CESE), au nom de la présidence néerlandaise du Conseil de l'Union européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur:

«L'avenir du programme urbain de l'Union européenne du point de vue de la société civile»

(avis exploratoire à la demande de la présidence néerlandaise de l'Union européenne).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du CESE en la matière, a adopté son avis le 26 janvier 2016.

Lors de sa 514^e session plénière des 17 et 18 février 2016 (séance du 17 février 2016), le CESE a adopté le présent avis par 214 voix pour et 1 voix contre.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le programme urbain de l'Union européenne⁽¹⁾ influera directement sur la vie quotidienne des 80 % des citoyens de l'Union qui vivront dans des villes et des agglomérations urbaines en 2050. Dans le cadre des débats sur ce programme, ainsi que de sa mise en œuvre, et en vue de formuler les dispositions les plus efficaces et d'en assurer l'acceptation par le public, il importe de veiller à ce que les organisations de la société civile soient des partenaires traités sur un pied d'égalité. Pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, l'initiative de la présidence néerlandaise place les villes au centre des débats en matière de développement. Le CESE invite le Conseil à reconnaître l'échelon des villes dans toute sa diversité comme un partenaire valable dans le processus de l'intégration européenne.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/themes/urban-development/agenda (disponible en anglais).

1.2. Le CESE estime que travailler dans le cadre de partenariats constitue une manière efficace d'aborder ces problématiques à la fois vastes et complexes. Il attache donc une grande valeur au principe du partenariat qui trouve enfin son application dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la période de programmation 2014-2020 ⁽²⁾.

1.3. Le partenariat, qu'il soit vertical ou horizontal, constitue l'un des grands principes pour garantir des services publics modernes. Pour illustrer autrement une telle coopération, le CESE propose d'examiner les partenariats «public-privé» (PPP) en tant que modèles pour financer des projets urbains, divers modèles d'entreprise sociale ainsi que des programmes européens fondés sur le partenariat, tels que l'initiative Equal ⁽³⁾. Il appartient aux administrations publiques des différents échelons, notamment dans les villes, de rassembler les partenaires intéressés dans des projets communs et d'utiliser efficacement les financements.

1.4. L'un des défis que devra relever le programme urbain réside dans la manière de mettre en œuvre des stratégies conçues dans le cadre de partenariats thématiques. Il s'impose de recourir à l'approche ascendante lors de la constitution des partenariats, ainsi que des phases d'élaboration et de mise en œuvre de ces stratégies. Par conséquent, le CESE appuie l'approche ascendante, qui se distingue d'une approche fondée sur des groupes d'experts. Il importe d'explicitier la manière dont les organisations de la société civile travailleront avec leurs parties prenantes, c'est-à-dire comment elles entendent rendre compte, consulter, etc.

1.5. Lors de la conception du nouveau programme urbain de l'Union européenne, les partenariats horizontaux importent tout autant que les partenariats verticaux (thématiques). Ceux-ci interviendront essentiellement aux échelons locaux des villes. Ils importent non seulement dans le cadre de la réflexion stratégique, mais tout spécialement lors des phases ultérieures de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Des stratégies locales élaborées par des partenariats locaux, avec une connaissance de la situation locale, constituent la meilleure manière d'intégrer et de mettre en œuvre efficacement des recommandations provenant de l'échelon de l'Union. Pour ce faire, le CESE recommande entre autres l'instrument du DLAL ⁽⁴⁾.

1.6. Afin de mettre en œuvre efficacement le nouveau programme urbain de l'Union européenne, il est nécessaire:

- a) de tenir compte des besoins fondamentaux des partenaires concernés et de prêter attention au renforcement de leurs capacités (principalement dans le cas des partenariats horizontaux à l'échelle municipale). Pour ce faire, le CESE recommande d'utiliser les ressources prévues par les Fonds structurels et d'investissement européens (FSI) au titre de l'«Assistance technique»;
- b) d'élaborer des recommandations méthodologiques relatives aux principes guidant des partenariats urbains responsables. Il importe de disposer d'une méthode de suivi et d'évaluation du programme urbain, prévoyant des indicateurs qui permettront de mesurer les changements réalisés. Il est nécessaire d'associer les partenaires, dont les organisations de la société civile, à cette évaluation et à ce suivi.

1.7. Le CESE souhaite que soit clarifiée la manière dont les partenariats thématiques répondront aux questions et aux défis du développement urbain. Il devrait incomber aux partenariats horizontaux de mettre en œuvre des mesures données pour des zones urbaines données. Il est donc nécessaire d'assurer l'échange de bonnes pratiques au moyen de manifestations spécifiques. Il est essentiel d'associer sur un pied d'égalité l'ensemble des régions de l'Union européenne (tout particulièrement en Europe du Sud et de l'Est). Le programme urbain devra appréhender les relations entre les villes et agglomérations et les zones périurbaines contiguës ou environnantes, qui contribuent à la qualité de la vie urbaine. Il ne devra pas contrecarrer ou limiter le développement des zones rurales.

⁽²⁾ Voir les travaux menés en la matière par le CESE, le Conseil européen, la Commission européenne, le Parlement européen et le Comité des régions:

«Comment encourager des partenariats efficaces en matière de gestion des programmes de la politique de cohésion, en se fondant sur les bonnes pratiques du cycle 2007-2013» (JO C 44 du 11.2.2011, p. 1);

«Le principe de partenariat dans le cadre de la mise en œuvre des fonds relevant du cadre stratégique commun — Éléments en vue d'un code de conduite européen en matière de partenariat» (JO C 44 du 15.2.2013, p. 23);

«Le développement local mené par les acteurs locaux en tant qu'instrument de la politique de cohésion 2014-2020 pour le développement local, rural, urbain et périurbain» (JO C 230 du 14.7.2015, p. 1);

«Renforcer les processus participatifs et le rôle des collectivités locales, des ONG et des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020» (JO C 299 du 4.10.2012, p. 1);

«Évaluation de la consultation des parties prenantes par la Commission européenne» (JO C 383 du 17.11.2015, p. 57);

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0218+0+DOC+PDF+V0//FR>;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52013IR6902>;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:c10237>;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32013R1303>, article 5, paragraphe 3, relatif à un code de conduite européen en matière de partenariat.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:c10237>.

⁽⁴⁾ «Le développement local mené par les acteurs locaux en tant qu'instrument de la politique de cohésion 2014-2020 pour le développement local, rural, urbain et périurbain» (JO C 230 du 14.7.2015, p. 1).

1.8. Nombre de thèmes sont étroitement liés et se chevauchent dans une certaine mesure. La mise en œuvre des mesures destinées à traiter l'un de ces thèmes influera sur un ou plusieurs autres thèmes. Il est donc nécessaire de veiller à ce que des mesures visant à améliorer la situation dans un domaine n'aient pas d'effet négatif sur un autre. Ceci vaut non seulement à l'échelon de l'Union européenne, mais aussi à celui des États.

1.9. Le CESE propose de prévoir d'intégrer au programme urbain le nouveau thème de la participation des communautés urbaines et des citoyens. Les villes ont besoin d'un mécanisme qui fonctionne correctement, afin de dynamiser les citoyens et les groupes de citoyens de sorte que ceux-ci puissent être de véritables partenaires solides dans le cadre des débats et de la mise en œuvre des priorités du développement de leurs villes et pour réaliser le programme urbain. Seule une communauté sûre d'elle-même et forte, qui dispose d'un capital social élevé, sera en mesure de relever les défis qui se présentent. Le CESE est prêt à œuvrer pour donner corps à cette idée.

1.10. Il convient également de tenir compte d'éléments tels que ceux posés par le programme des Nations unies de développement durable à l'horizon 2030, qui comporte 17 objectifs de développement durable, dont notamment l'objectif 11, «Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables». Le CESE a adopté en septembre 2015 une position sur ce thème ⁽⁵⁾. L'Union européenne ne dispose pas des mêmes compétences dans chacun de ses domaines d'action politique, et celles dont elle dispose en matière d'affaires sociales ne semblent guère affirmées. L'on peut dès lors s'interroger sur la capacité de l'Union européenne d'influer sur le développement urbain dans le domaine social ou d'évaluer de manière adéquate l'impact social des mesures appliquées dans d'autres domaines d'intervention. Si la procédure EIE permet de mettre en évidence les incidences environnementales, il n'en demeure pas moins vrai que l'évaluation des incidences sociales fait défaut.

1.11. Le CESE est intéressé à devenir membre à part entière du comité de pilotage du programme urbain et à participer aux partenariats du programme urbain. Le CESE représente les organisations de la société civile de tous les États membres; ces organisations sont respectées et disposent d'une expertise, et sont donc en mesure de contribuer au développement urbain.

2. Le partenariat en tant que principe du programme urbain de l'Union européenne et l'engagement du CESE dans ce dernier

2.1. Le programme urbain propose de mettre en place des partenariats d'une quinzaine de membres, dont 11 représenteraient les administrations publiques (délégués des villes, des États membres, de la Commission). Parmi les autres membres pourraient figurer, par exemple, des représentants des milieux des autorités de gestion des FSI, des experts et des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG). Le CESE déplore toutefois de n'avoir été convié à donner son avis sur cette question qu'après la constitution de certains des partenariats.

2.2. Le CESE préconise de prévoir d'équilibrer davantage la représentation au sein des partenariats. En matière de représentation équitable, le programme Leader constitue un bon exemple, lorsqu'il prévoit que tout au plus 50 % des membres d'un partenariat peuvent provenir d'administrations publiques. Le CESE recommande néanmoins d'associer bien plus largement les groupes cibles (à savoir les habitants des villes). Il importe que les habitants eux-mêmes aient davantage leur mot à dire sur l'avenir de leurs villes. Il n'est pas possible d'aborder la plupart des thèmes mis en évidence sans l'engagement des ONG, des partenaires sociaux et des entreprises. Il s'avère que tous les exemples de réussite en Europe reposent dans une large mesure sur l'engagement des acteurs non gouvernementaux et sur une coopération efficace entre le secteur public et le secteur privé.

2.3. Tous les thèmes prioritaires de l'agenda urbain concernent les organisations de la société civile; néanmoins ils dépassent le cadre du rôle que l'on attribue traditionnellement à la société civile. Les ONG, les entreprises sociales et les coopératives ne cessent d'accroître leurs capacités ou de mettre en place de nouveaux modèles économiques ou organisationnels pour fournir des services d'intérêt public. Il est nécessaire que les pouvoirs publics puissent être conscients de la manière dont les perçoivent les associations et les organisations actives dans les zones urbaines. Le CESE fait observer qu'il serait tout aussi judicieux d'associer des réseaux nationaux ou régionaux ou des organisations locales dotés d'une large expérience sur une question donnée que de disposer de réseaux européens.

2.4. Le CESE ne dispose pas d'informations sur la manière dont l'on identifiera et/ou l'on sélectionnera les organisations pertinentes de la société civile. Le CESE met à disposition ses capacités et sa connaissance de la société civile organisée pour choisir les représentants des ONG et des partenaires sociaux aux fins des partenariats thématiques.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.press-releases&itemCode=37474>.

3. Recommandations relatives aux travaux des partenariats du programme urbain et au processus de participation

3.1. Chaque citoyen de l'Union européenne a le droit de connaître, de comprendre et aussi d'influencer les politiques de l'Union européenne. Le CESE souligne qu'un partenariat ne saurait devenir un club fermé. La manière dont les partenariats communiquent avec le reste du monde revêt une très grande importance. Une administration publique ouverte qui communique avec le grand public et les organisations représentant les intérêts des citoyens devrait constituer une pièce maîtresse du développement urbain. Comme il est impossible de réaliser les objectifs stratégiques sans le soutien des citoyens résidant sur place et des organisations de la société civile, il importe de garantir la transparence et une participation efficace des parties intéressées à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme urbain. Faire participer les citoyens qui le souhaitent est la meilleure manière de gagner leur soutien pour obtenir des résultats. Le CESE propose d'ouvrir un appel aux organisations qui souhaitent faire part de leurs expériences et de leurs idées sur des thèmes du programme urbain et qui pourraient se joindre à certaines des réunions des partenariats.

3.2. Les partenariats doivent utiliser de nombreux instruments de communication et de participation afin d'informer, de communiquer et de consulter. L'on ne saurait réussir à faire participer les citoyens et à les consulter au moyen d'un seul et unique instrument. Il est nécessaire de combiner différentes méthodes afin de pouvoir s'adresser à différentes catégories d'acteurs, fournir différentes sortes de contributions et permettre divers degrés d'engagement. Les partenariats devraient recourir aux techniques les plus modernes, telles que les médias sociaux, ainsi qu'à des enquêtes, des ateliers, des groupes de réflexion, etc., afin de pouvoir obtenir un retour d'information sur leurs travaux. Le CESE recommande de faire en sorte d'associer plus avant (plus largement) le public sur des questions spécifiques pour lesquelles il est manifestement nécessaire de tenir des débats publics plus larges, ainsi que de fournir aux citoyens un retour d'information.

3.3. Les partenariats devraient organiser des visites in situ et des réunions avec divers acteurs qui n'appartiennent pas à leur cercle restreint. Se frotter aux initiatives citoyennes sur le terrain, se familiariser avec leurs limitations et leur coopération avec les administrations publiques, peut influencer significativement sur le débat au sein des partenariats. Si le programme urbain ne se fonde pas sur les pratiques existantes, les politiques qui en découlent risquent de se priver des connaissances existantes.

3.4. Les plans d'action doivent faire l'objet d'une consultation ouverte en ligne. Il serait ainsi possible de faire en sorte que tous les acteurs concernés contribuent à leur contenu et de prendre en compte tous les intérêts.

4. Axes prioritaires des partenariats thématiques

4.1. Villes inclusives

4.1.1. **Emplois et compétences dans l'économie locale** — Les organisations de la société civile agissent à de nombreux titres en la matière, que ce soit en tant qu'employeurs, éducateurs, formateurs, etc., qui sont tous importants pour créer de nouveaux emplois. Le CESE recommande de consulter des organisations qui représentent les petites et moyennes entreprises (PME), telles qu'Eurochambres, ainsi que les centres pour l'emploi et les institutions d'éducation et de formation. Le programme urbain doit aborder la manière dont les villes recenseront les besoins en expertise sur leur territoire; il convient d'informer les organisations de la société civile de ces besoins et de coopérer afin de promouvoir l'éducation, l'apprentissage tout au long de la vie et la formation qui fourniront les compétences qui font défaut sur le marché du travail.

4.1.2. **Pauvreté urbaine** — Ce sont les organisations de la société civile qui réalisent dans les villes la plupart des programmes destinés à prévenir la pauvreté urbaine et à lutter contre elle. Le CESE suggère d'associer en la matière des organisations telles que le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté. Nous avons conscience de l'importance que revêtent dans le contexte de ce thème: a) les banlieues et la marginalisation; b) les ghettos; c) les quartiers défavorisés; d) les enfants placés en institution et la transition entre services institutionnels et ceux fondés sur les familles et les communautés; et e) le vieillissement et la vulnérabilité parmi les personnes âgées.

4.1.3. **Logement** — Il s'agit ici d'assurer un logement de bonne qualité et durable, tel que défini par la charte des Nations unies sur le logement durable; en l'occurrence, les organisations de la société civile jouent un rôle important s'agissant de représenter les deux parties concernées, à savoir les propriétaires et les utilisateurs. Le CESE recommande de s'adresser à des organisations telles que l'Association internationale des locataires, les associations de propriétaires d'appartements et de maisons, les sociétés coopératives de construction, les architectes ou les urbanistes. Ce thème soulève d'importants problèmes: a) d'aménagement urbain; b) de logement social; et c) de départs des citoyens vers les zones périurbaines pour y trouver des logements de meilleure qualité.

4.1.4. **Intégration des migrants et des réfugiés** — Il convient non pas seulement de traiter les problèmes qui se posent à court terme (pour satisfaire les besoins essentiels), mais également, une fois que les migrants sont installés, de les intégrer au sein de la société de l'Union européenne, en les aidant à se former, à trouver des emplois, etc., et de leur faire partager les valeurs et les traditions de l'Union européenne et de placer ces dernières au cœur de leur vie, tout en respectant leur culture d'origine. Des organisations de la société civile telles que les églises, les organisations d'action sociale, les organismes d'éducation et de formation, les associations pour l'enfance et celles de parents, etc., jouent aux côtés des États un rôle essentiel. Le CESE recommande de consulter en la matière Solidar ou Lumos, entre autres. Il convient de traiter de questions telles que celle des mineurs non accompagnés, un groupe particulièrement vulnérable qui requiert une attention toute particulière.

4.1.5. **Utilisation durable des terres et solutions fondées sur la nature** — Cet objectif du programme urbain de l'Union européenne est en lien étroit avec le changement des comportements et du style de vie des personnes. Faire en sorte que les changements intervenant dans les villes soient respectueux de l'environnement est une affaire dans laquelle l'engagement des organisations de la société civile est crucial, qu'il s'agisse de représentants de propriétaires de terres, d'associations de PME ou d'organisations des communautés, que l'on retrouve à l'origine des mouvements pour améliorer les quartiers. Dans ce domaine, le CESE recommande d'associer, par exemple, les Amis de la Terre Europe ou l'Association européenne Leader pour le développement rural (ELARD). Le CESE attache de l'importance aux éléments suivants: a) l'aménagement (vertical) du territoire; et b) les problèmes que connaissent les périphéries urbaines qui fournissent des biens (denrées alimentaires, eau propre), mais aussi des services écosystémiques essentiels qui améliorent la qualité de vie des citoyens en ville.

4.2. Économie urbaine

4.2.1. **Économie circulaire** — Aux fins d'une économie circulaire efficace, il importe de changer la perception qu'ont les citoyens des déchets et de présenter ceux-ci comme une ressource potentielle. À cet égard, les activités d'éducation et d'information des organisations de protection de l'environnement et des établissements d'éducation sont importantes. Les centres pour la recherche et l'innovation s'intéressant à ces activités, de concert avec les entreprises spécialisées et les associations de PME, seront des acteurs incontournables s'agissant d'étudier et de mettre en œuvre de nouvelles approches dans les villes. Le CESE recommande d'inviter par exemple le Réseau européen des villes et régions de l'économie sociale (REVES) afin d'engager des discussions.

4.3. Ville vertes

4.3.1. **Adaptation aux changements climatiques** — Les entreprises de haute technologie, les instituts de recherche et les universités sont cruciaux. Il est également nécessaire d'éduquer et d'informer les citoyens ordinaires afin de favoriser leur engagement et leur acceptation des dispositions en rapport. Le CESE suggère de consulter le réseau Green 10 par exemple.

4.3.2. **Transition énergétique** — Il n'est possible de réaliser des changements structurels dans les systèmes énergétiques, tels qu'une nette réorientation vers les énergies renouvelables et l'augmentation de l'efficacité énergétique, qu'avec la pleine participation des partenaires parmi les entreprises concernées et le soutien des citoyens. Greenpeace, par exemple, est actif dans ce domaine.

4.3.3. **Mobilité urbaine** — Il n'est guère possible d'agir en matière de mobilité urbaine durable que si les citoyens eux-mêmes sont disposés à changer leurs habitudes de mobilité. Le CESE propose donc d'associer des organisations telles que le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP), BusinessEurope, la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF), Polis (un réseau de villes et régions européennes qui œuvrent au déploiement de technologies et de politiques innovantes dans le domaine du transport local), la Fédération cycliste européenne et l'Institut pour la planification et le développement (IPD) à Prague. Nous entendons également que, pour ce thème, il importe notamment de recourir à des approches intégrées telles que les plans de mobilité urbaine durable (PMUD) et nous estimons par conséquent que la mobilité urbaine est un facteur du développement économique, de l'amélioration du cadre environnemental et de la transition énergétique dans les villes. Le CESE fait valoir l'importance d'instruments européens spécifiques de financement en faveur de la mobilité urbaine, un secteur qui requiert des investissements à forte intensité en capital.

4.3.4. **Qualité de l'air** — Il est essentiel que coopèrent les entreprises, les institutions médicales, les ONG de protection de l'environnement, les universités et les institutions de recherche et d'autres. Les partenariats devraient associer des organisations telles que le Réseau action climat Europe (CAN-E).

4.4. Villes intelligentes

4.4.1. **Transition numérique** — L'informatisation de la société constitue un changement de paradigme. L'objectif consiste ici à fournir de meilleurs services aux citoyens et à créer des perspectives d'activités économiques. Un cas d'espèce en matière de villes intelligentes sont les approches de la «triple hélice» et de la «quadruple hélice», qui réunissent les acteurs de la gestion urbaine, de l'enseignement supérieur, des entreprises et de la société civile autour de projets communs. Il convient de diffuser ces modèles en Europe. Sous cette rubrique, nous envisageons les questions: a) d'un aménagement urbain prévisible dans toute commune; et b) de l'utilisation des réseaux sociaux et de l'internet aux fins de la communication entre les communes et les citoyens. Les partenariats devraient également associer des organisations telles que Transparency International.

4.5. Marchés publics novateurs et responsables

4.5.1. Les villes disposent de possibilités significatives de mettre en œuvre des approches novatrices, et elles peuvent jouer un rôle pionnier, et ce pas uniquement en ce qui concerne les marchés publics. Il importe toutefois de coopérer avec les centres d'innovation et de soutien aux entreprises, ainsi qu'avec des organisations de la société civile de l'Union européenne telles que le réseau de surveillance bancaire CEE Bankwatch Network. En l'affaire, le CESE souligne qu'il importe: a) de recourir aux marchés publics pour contribuer à l'économie sociale locale; et b) d'adopter des méthodes spécifiques pour motiver les villes à préférer les marchés publics innovants aux solutions les moins coûteuses.

4.6. Les villes s'insèrent dans des systèmes complexes, dans lesquels une large zone périurbaine fournit un soutien et des ressources essentiels qui permettent le fonctionnement et la réussite des villes. Il est nécessaire d'associer des partenaires venant de ces zones entourant les villes, notamment les groupes d'action locale, de manière à établir un lien important entre zones urbaines et rurales, notamment dans le contexte des partenariats souhaités entre villes et campagnes. Lorsque les villes planifient leur développement, elles doivent prendre en compte les stratégies existantes, telles que les stratégies macrorégionales et les stratégies microrégionales de développement concernées.

Bruxelles, le 17 février 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS
