



Le volet social des Programmes nationaux de réforme : le point de vue des villes

EUROCITIES

EUROCITIES est le réseau des principales villes européennes. Fondé en 1986, il rassemble les municipalités de plus de 140 grandes villes réparties dans plus de 30 pays européens. EUROCITIES représente les intérêts de ses membres et s'engage dans un dialogue avec les institutions européennes dans un large éventail de domaines politiques qui concernent les villes, notamment le développement économique, l'environnement, les transports et la mobilité, les affaires sociales, la culture, la société de l'information et de la connaissance, ainsi que les services d'intérêt général.

www.eurocities.eu

NOTE DE SYNTHÈSE

Les villes comptent pour 75 % de la population de l'Union européenne (UE) et pour 85 % de son PIB. Il est donc crucial que leur point de vue économique et social s'exprime dans les politiques de l'UE.

Chaque année, les États membres de l'UE rédigent des projets de Programmes nationaux de réforme (PNR). Il s'agit des feuilles de route des politiques et des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs dont ils ont convenu en vertu de la Stratégie Europe 2020¹. Soumis annuellement à la Commission européenne, ils sont rédigés en même temps que les Programmes de stabilité et de convergence (PCS) qui exposent les grandes lignes des principales mesures fiscales et macroéconomiques des États membres pour l'année à venir. Les deux processus sont en effet conçus pour assurer une planification coordonnée des budgets et des politiques afin de remplir les objectifs d'Europe 2020.

EUROCITIES, un réseau regroupant 135 grandes villes européennes, représente un quart de la population de l'UE. Les représentants de cette organisation estiment que l'Europe n'atteindra pas ses objectifs en matière de croissance intelligente, durable et inclusive, sans un partenariat clair et direct avec ses grands centres urbains. Or, la situation économique actuelle réaffirme - plus que jamais - la nécessité d'assurer les meilleures synergies possibles dans la planification des politiques et des dépenses. L'implication directe des grandes villes dans l'élaboration des PNR garantira aux États membres des politiques plus cohérentes, une gouvernance en partenariat, des dépenses plus intelligentes et un impact plus important pour davantage de personnes.

Les villes sont des partenaires essentiels dans la réalisation des objectifs d'Europe 2020 visant à réduire de 20 millions le nombre de personnes vivant dans la pauvreté et à limiter le taux d'abandon scolaire à 10 %. Les villes européennes sont en effet responsables de la prestation et de la gestion de la plupart des services publics, y compris ceux des services sociaux et de l'éducation. Les municipalités disposent ainsi d'une connaissance directe des problèmes sociaux et y répondent au mieux au travers de stratégies globales. De plus, les villes offrent un cadre pour la croissance économique et la mobilité sociale par le biais de leurs infrastructures développées d'entreprises, de transports, de formation et de services.

Le but de cette étude est de répondre aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure les villes ont-elles été associées dans la préparation du volet social des PNR ?
- Dans quelle mesure les défis spécifiques du monde urbain ont-ils été pris en compte dans les PNR ?
- Dans quelle mesure le volet social est-il suffisamment intégré dans les PNR ?

Notre analyse de plusieurs PNR a montré les points suivants :

- Très peu de pays ont associé directement les villes dans la préparation des PNR et là où une certaine forme de consultation à l'échelon territorial a eu lieu, elle n'a pas été toujours significative.
- Les PNR ne prêtent pas suffisamment attention aux disparités socio-économiques au sein des villes et à la nature complexe et interdépendante des problèmes urbains. De même, ils

¹ La Stratégie Europe 2020 est la principale stratégie de l'UE pour favoriser la croissance économique, l'inclusion sociale et prévenir le changement climatique pour la prochaine décennie.

ne prennent pas suffisamment en compte les solutions intégrées nécessaires pour les résoudre.

- L'objectif de réduction de la pauvreté se concentre souvent trop fortement sur l'emploi, en faisant passer au second plan les mesures d'intégration sociale.
- On n'accorde pas une attention adéquate à certains groupes cibles spécifiques, dont les plus importants regroupent des personnes qui font face de nombreux problèmes sociaux.
- Les PNR analysés font peu de références à la stratégie européenne d'inclusion active.
- L'abandon scolaire précoce est rarement pris en compte en dehors du contexte scolaire.
- L'impact des coupes budgétaires dans les services publics est largement négligé.
- On donne peu d'indications sur l'affectation de financements aux politiques sociales.

Ce rapport conclut que les collectivités locales et régionales, et les villes en particulier, doivent participer sur une base structurée à la formulation des priorités et des politiques des PNR. Quelles que soient les modalités de cette participation dans chaque État membre, il est essentiel que les PNR reflètent davantage la nature complexe, et essentiellement urbaine, de la pauvreté et de l'exclusion. En conséquence, nous formulons les recommandations suivantes :

- Les gouvernements nationaux doivent passer de la simple consultation au partenariat et à la coopération avec tous les niveaux de l'État.
- La dimension sociale des PNR doit être renforcée pour inclure un large éventail de mesures d'intégration sociale en cohérence avec la stratégie européenne d'inclusion active.
- Les PNR doivent refléter la dimension urbaine de la pauvreté et de l'exclusion, ainsi que les actions locales intégrées destinées à s'attaquer à ces problèmes.
- La Commission européenne doit élaborer un processus d'élaboration et de mise en œuvre des PNR plus clair et plus transparent.
- Les PNR doivent expliciter quels fonds seront alloués aux politiques d'intégration sociale.

NOS CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Notre analyse a montré que très peu de gouvernements nationaux impliquent directement les villes dans la préparation des volets sociaux et éducatifs des PNR. D'autre part, si un processus de consultation à l'échelon territorial a eu lieu, il n'a pas toujours induit une participation significative avec une réelle occasion d'effectuer des contributions. En outre, les processus eux-mêmes n'ont pas nécessairement donné lieu dans les PNR à une réflexion forte sur les défis spécifiques que posent les grands centres urbains.

Le manque d'informations facilement accessibles sur le processus et l'échéancier ainsi que la manière dont ils sont communiqués peuvent constituer un frein important à l'implication plus efficace des collectivités territoriales.

Si la plupart des PNR présentent un éventail assez complet de politiques visant à relever les défis actuels en matière de politique sociale et l'éducation, ils négligent néanmoins ou prennent insuffisamment en compte certains problèmes qui méritent, à notre avis, plus d'attention. Globalement, nous avons constaté les points suivants :

- Une prise en compte insuffisante des enjeux urbains, notamment de la concentration de la

pauvreté et de l'exclusion dans certaines zones urbaines.

- Une attention insuffisante accordée aux actions locales coordonnées pour affronter les problèmes complexes de la pauvreté et l'exclusion.
- Un fort accent sur l'emploi au titre des mesures de réduction de la pauvreté, mais une prise en compte insuffisante des mesures d'intégration sociale.
- Une attention insuffisante accordée aux mesures contre l'abandon scolaire menées en dehors du système éducatif.
- Une faiblesse dans l'analyse des problèmes complexes des personnes les plus éloignées du marché du travail ou de celles présentant un risque d'abandon scolaire.
- Un manque d'attention à la stratégie de l'UE pour l'inclusion active.
- Une faible prise en compte de l'impact des compressions budgétaires sur les collectivités territoriales et sur leur capacité d'offre de services publics.
- Un manque d'indication sur la manière dont les politiques proposées devront être financées.

Les points définis ci-dessus influent de manière significative sur la façon dont les politiques sont définies et mises en œuvre. Toutes les villes y sont confrontées à un degré plus ou moins important. Les actions abordant ces problèmes devraient donc sous-tendre les politiques visant à atteindre les objectifs d'Europe 2020. Par conséquent, nous formulons les recommandations suivantes :

1. Les consultations sur les PNR doivent être plus accessibles en termes de processus, de calendrier et de disponibilité des informations. Au niveau de chaque État, les villes souhaiteraient :

- Des échéances et des calendriers clairs pour qu'elles puissent prévoir leurs contributions. La procédure devrait être annoncée à l'avance pour donner suffisamment de temps pour la préparation et la consultation.
- Une communication aux parties prenantes et la clarification des rôles dans la préparation et le suivi des PNR, par exemple, par l'intermédiaire du site Web Europe 2020 de la Commission. Cette communication devrait comprendre également une liste accessible au public des données de contact des coordinateurs nationaux des PNR.
- La publication des résultats des consultations afin que les participants puissent comparer leur contribution avec le document final.

2. La participation devrait dépasser la simple consultation et tendre vers un partenariat à tous les niveaux de l'État.

Dans chaque pays, les partenariats pour l'élaboration et la mise en œuvre des PNR devraient travailler à divers échelons et s'assurer que la situation spécifique des grandes villes s'y reflète clairement. Il existe différentes façons de structurer ce processus telles que des groupes de travail permanents ou un dialogue organisé sur une base régulière, et de bons exemples existent où les grandes villes disposent d'une voix claire dans les processus nationaux.

Les gouvernements nationaux devraient être tenus de rendre compte de leurs efforts d'implication des parties prenantes dans les PNR. Dans ce contexte, nous soutenons pleinement le projet de la Commission d'élaborer des directives volontaires sur la participation des parties prenantes prévues pour 2012.

Nous encourageons également la Commission à contrôler régulièrement la participation des parties prenantes dans les processus de préparation des PNR, par exemple au cours d'un atelier spécifique se tenant durant la convention annuelle de la Plateforme européenne contre la pauvreté.

3. La dimension sociale des PNR doit être renforcée pour inclure un large éventail de mesures d'intégration sociale en cohérence avec la stratégie européenne d'inclusion active.

L'objectif de réduction de la pauvreté ne sera pas atteint si l'on ne règle pas les problèmes des personnes les plus éloignées du marché du travail. Ces groupes ont besoin d'un soutien complet qui va au-delà des mesures d'emploi et ils exigent une intervention plus ciblée, fondée sur la création de voies adaptées pour soutenir l'inclusion active des personnes accumulant plusieurs désavantages.

4. Les PNR doivent refléter la dimension urbaine de la pauvreté et de l'exclusion, ainsi que les actions locales intégrées destinées à s'attaquer à ces problèmes.

Puisque la majorité de la population de l'UE vit dans les zones urbaines, les efforts pour réduire la pauvreté doivent être menés en coopération avec les municipalités, du fait notamment des grandes disparités régnant au sein des villes, ainsi que de la concentration de la pauvreté et de l'exclusion dans certains quartiers urbains. Ces problèmes doivent être abordés par des approches coordonnées et intégrées au niveau local qui recoupent différents secteurs, par exemple, par des projets complexes de rénovation urbaine qui regroupent des approches axées sur les personnes et les lieux.

5. Les PNR doivent expliciter quels fonds seront alloués aux politiques d'intégration sociale.

En période de compressions budgétaires touchant la politique sociale, il doit être clair que l'affectation des ressources doit être prévue pour soutenir les actions proposées dans le PNR. Sans cette indication, les politiques visant à atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté de l'Europe 2020 sont peu susceptibles d'être mises en œuvre.



Commission européenne

Cette publication a été commanditée par le Programme de l'Union européenne pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013). Ce programme est géré par la Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils ont été définis dans l'Agenda social, et pour contribuer ainsi à la réalisation des objectifs d'Europe 2020 dans ces domaines.

Pour plus d'informations, consultez le site www.ec.europa.eu/progress.

Les informations contenues dans cette publication ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission européenne.