



Bruxelles, le 18.7.2014
COM(2014) 490 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**LA DIMENSION URBAINE DES POLITIQUES EUROPÉENNES – PRINCIPALES
CARACTÉRISTIQUES D'UN PROGRAMME URBAIN DE L'UE**

LA DIMENSION URBAINE DES POLITIQUES EUROPEENNES – PRINCIPALES CARACTERISTIQUES D’UN PROGRAMME URBAIN DE L’UE

COMMUNICATION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPEEN, AU COMITE DES REGIONS ET AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN

INTRODUCTION.....	3
1. DEFIS ET POTENTIEL LIES A UNE EUROPE URBAINE.....	4
1.1. Une Union européenne urbaine où les villes stimulent la croissance et l’utilisation efficace des ressources	4
1.2. Performances sous-optimales et défis persistants dans les villes européennes	4
1.3. Un système urbain fragmenté.....	5
2. LA POLITIQUE URBAINE EN EUROPE	6
2.1. Les politiques urbaines nationales.....	6
2.2. Coopération intergouvernementale dans le domaine du développement urbain	6
2.3. Une compréhension commune du développement urbain en Europe	6
2.4. La politique urbaine de l’UE à l’heure actuelle.....	7
2.5. Mieux exploiter le potentiel urbain	8
3. APPELS EN FAVEUR D’UN PROGRAMME URBAIN DE L’UE.....	8
3.1. Une nécessité reconnue depuis longtemps	8
3.2. Des appels répétés en faveur d’un programme urbain de l’UE.....	9
4. LA DIMENSION MONDIALE DU DEVELOPPEMENT URBAIN.....	10
5. POURSUIVRE LA REFLEXION AU SUJET D’UN PROGRAMME URBAIN DE L’UE.....	10
5.1. Pourquoi est-il nécessaire d’élaborer un programme urbain au niveau de l’UE?	11
5.2. À quoi le programme urbain de l’UE devrait-il ressembler?	11
5.3. Définir la portée et l’orientation du programme.....	12
5.4. Renforcer l’engagement des villes et leur appropriation des politiques européennes	12
5.5. Mieux comprendre les processus de développement urbain	13
5.6. Assurer la mise en œuvre du programme urbain de l’UE	13

INTRODUCTION

L'Europe reste confrontée à divers défis liés à l'économie, au climat, à l'environnement, et à la société au sens large. La plupart de ces défis présentent une forte dimension urbaine. En effet, ils se manifestent principalement dans les villes et autour de celles-ci (par ex. la pauvreté, la ségrégation sociale et spatiale, la dégradation de l'environnement) ou y trouvent leur solution (gestion efficace des ressources et économie neutre en carbone, développement économique et innovation, innovation sociale et intégration).

Bien que le rôle des villes dans le développement économique, social et culturel, ainsi que leur potentiel en termes d'habitats plus économes en ressources, soient reconnus depuis longtemps, la réponse politique aux niveaux européen et national a été lente et fragmentée, avec des initiatives sectorielles nombreuses mais peu intégrées. De plus en plus de personnes estiment qu'il est important que les villes participent suffisamment à la conception et à la mise en œuvre des politiques de l'Union, et que ces dernières soient mieux adaptées aux réalités urbaines dans lesquelles elles doivent être mises en œuvre. Cette évolution des mentalités s'est traduite par des appels en faveur d'un programme urbain de l'Union émanant d'un large éventail de parties prenantes aux niveaux local, national et européen. En réponse à ces appels, la Commission européenne a organisé un forum CITIES¹ visant à lancer un débat sur l'utilité d'un programme urbain pour l'UE.

Après ce forum, les États membres ont discuté de la nécessité de mettre en place un tel programme, en tenant compte des demandes et des attentes du Parlement européen, du Comité des régions, des associations de villes et des villes elles-mêmes, ainsi que de leur volonté de participer activement au processus. Il a été suggéré que ce programme soit élaboré en s'appuyant sur les contributions de différents acteurs locaux, régionaux, nationaux et européens².

La présente communication a pour objectif d'élargir le débat à l'ensemble des parties prenantes. S'inspirant des résultats du forum CITIES, elle propose un ensemble de questions de consultation visant à établir clairement la nécessité d'un programme urbain de l'UE, ses objectifs et son fonctionnement. Les opinions et suggestions formulées par les parties prenantes et les autorités compétentes aux niveaux national, régional et local constitueront une contribution importante sur laquelle pourront s'appuyer la nouvelle Commission et le nouveau Parlement européen, notamment en vue du développement futur de la stratégie Europe 2020³.

La présente communication décrit la situation urbaine actuelle dans l'Union (section 1), les réalisations de l'Europe en termes de politique urbaine (section 2), les appels en faveur d'un programme urbain de l'UE (section 3), la dimension mondiale du développement urbain (section 4) et les questions susceptibles d'être posées dans le cadre d'une consultation afin de poursuivre la réflexion en la matière (section 5).

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm.

² Réunion informelle des ministres responsables de la politique de cohésion, organisée par la présidence grecque à Athènes, le 24 avril 2014.

³ *État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2014) 130 final.

1. DEFIS ET POTENTIEL LIES A UNE EUROPE URBAINE

1.1. Une Union européenne urbaine où les villes stimulent la croissance et l'utilisation efficace des ressources

À l'heure actuelle, quelque 359 millions de personnes (72 % de la population totale de l'Union) vivent dans les villes et leurs périphéries. Bien que le rythme de l'urbanisation ait ralenti, la part de la population urbaine continue de croître et devrait atteindre plus de 80 % d'ici 2050⁴.

En raison de la concentration de consommateurs, de travailleurs et d'entreprises à un seul endroit ou dans une seule région, ainsi que de la présence de nombreuses institutions officielles et non officielles dans les villes, les zones urbaines sont bien plus que de simples centres de population. Elles sont des centres d'activités de toutes sortes et, en particulier, d'activité économique. Soixante-sept pour cent du PIB européen est généré dans les régions métropolitaines, alors que leur population ne représente que cinquante-neuf pour cent de la population européenne totale. Une comparaison des performances économiques de différentes villes européennes révèle que les grandes villes réussissent mieux que les autres⁵, et que les capitales et les grandes zones métropolitaines s'en sont mieux sorties pendant la crise économique que les zones non métropolitaines ou les métropoles de plus petite taille⁶. Cependant, les villes petites et moyennes forment l'épine dorsale du territoire européen et peuvent jouer un rôle important pour la cohésion et le développement territorial.

C'est également au niveau des villes qu'un grand nombre de défis mondiaux peuvent être relevés le plus efficacement. Par exemple, les villes sont idéalement placées pour contribuer à la réduction de la consommation énergétique et des émissions de CO₂, la densité des zones urbaines favorisant la mise en place de formes de logement et de transport plus efficaces sur le plan énergétique.

1.2. Performances insuffisantes et défis persistants dans les villes européennes

La concentration de la population et des activités n'est une condition ni nécessaire ni suffisante pour garantir une forte croissance. Une nette différence est constatée entre les performances des capitales et celles des autres villes. Il existe également une grande différence entre les villes occidentales et orientales qui ne peut s'expliquer par la seule taille. Même des villes de taille comparable, avec des structures industrielles similaires au sein du même État membre affichent parfois des différences importantes en termes de performances économiques et sociales⁷.

Malgré leur potentiel de croissance, les taux de chômage les plus élevés sont enregistrés dans les villes. Avec la mondialisation, la récente crise et le déclin de l'industrie manufacturière, de nombreuses villes ont connu un appauvrissement des compétences au sein de leur main-d'œuvre ainsi qu'une augmentation des métiers de services peu qualifiés et du nombre de travailleurs pauvres. La proportion de la population exposée au

⁴ Commission européenne (JRC, EFGS, DG REGIO).

⁵ *Rapport sur l'état des villes européennes*, Commission européenne 2010.

⁶ *Huitième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, Commission européenne 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_economic.pdf.

risque de pauvreté a elle aussi augmenté⁸. De nombreuses villes sont confrontées à une augmentation importante de l'exclusion sociale, de la ségrégation et de la polarisation.

Les gains d'efficacité dans l'utilisation des ressources, rendus possibles par un urbanisme compact, sont aujourd'hui compromis par une expansion urbaine incontrôlée, qui met les services publics sous pression et affaiblit la cohésion territoriale. Les modes de déplacement autres que la voiture, tels que la marche à pied, le vélo et les transports en commun, ne sont pas suffisamment développés dans de nombreuses villes, ce qui entraîne des encombrements, une mauvaise qualité de l'air et une forte consommation d'énergie. L'urbanisation rapide conduisant à la forte concentration de la population et des investissements économiques dans des zones à risque est également une tendance qui accroît sensiblement la vulnérabilité des villes aux catastrophes, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme.

Bon nombre de villes européennes s'avèrent également incapables d'engager et de réaliser des changements structurels pourtant indispensables. La crise économique a considérablement affaibli de nombreuses villes, les obligeant à relever plus de défis avec moins de ressources. Un grand nombre de villes secondaires, notamment en Europe centrale et orientale, font face à un phénomène complexe de contraction, qui se manifeste par un déclin à la fois démographique et économique susceptible d'entraîner une spirale négative caractérisée par une diminution des recettes fiscales locales, une réduction de la demande de biens et de services, des pertes d'emploi, une baisse de la main-d'œuvre disponible et des investissements, ainsi qu'une perte globale d'attractivité⁹. Dans les villes subissant une stagnation économique, le centre urbain est de plus en plus délaissé au profit de la périphérie.

1.3. Un système urbain fragmenté

L'Europe se caractérise par des structures urbaines plus polycentriques et moins concentrées qu'aux États-Unis ou en Chine. Elle possède deux grandes agglomérations urbaines (Paris et Londres), un nombre considérable de grandes régions urbaines, des réseaux compacts de petites et moyennes villes, ainsi que des zones avec très peu de centres urbains. Sa structure urbaine peut être décrite comme une combinaison de grands centres urbains et de structures urbaines polycentriques, laissant apparaître une urbanisation morcelée. L'émergence de (méga-)villes-régions polycentriques, qui forment des réseaux de petites et moyennes villes sans véritable lien fonctionnel ou politique, est un phénomène de plus en plus répandu en Europe¹⁰. La disparité croissante entre les structures urbaines et administratives affaiblit la cohésion et nuit à la compétitivité en raison de l'inadéquation de la gouvernance et des infrastructures¹¹.

⁸ *Huitième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, Commission européenne 2013.

⁹ *Impact of the European demographic trends on regional and urban development (Les conséquences des tendances démographiques européennes sur le développement régional et urbain)*, rapport de synthèse établi dans le cadre de la présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne, Budapest 2011.

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg_urban_sandrobalducci.pdf.

¹¹ *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries (Pourquoi les villes sont-elles plus productives? Le rôle de la gouvernance urbaine dans cinq pays de l'OCDE)*, documents de travail de l'OCDE sur le développement régional, 2014/05.

2. LA POLITIQUE URBAINE EN EUROPE

2.1. Les politiques urbaines nationales

Les politiques urbaines varient fortement d'un État membre à l'autre. Peu d'entre eux disposent de ministères et de ministres spécifiquement chargés des affaires urbaines. La politique urbaine est souvent le résultat implicite de législations en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et de l'intervention combinée de politiques sectorielles, plutôt qu'un domaine auquel on donne une direction politique et stratégique.

La manière dont les villes sont dirigées, leur autonomie, leur responsabilisation et leur participation à la politique nationale varient aussi très fortement en fonction des États membres: le nombre d'échelons administratifs ou de niveaux de gouvernance varie de deux à quatre, tandis que la population moyenne à l'échelon le plus bas (communes ou municipalités) va de moins de 2000 à plus de 150 000 habitants. Dans certains pays, des structures intermédiaires supplémentaires, telles que des groupements administratifs de premier niveau, ont été mises en place afin de faciliter les efforts conjoints de planification et d'action sur des questions stratégiques ou d'infrastructures communes¹².

Le degré de responsabilisation des villes au sein des systèmes de gouvernance nationaux en termes d'autonomie politique et de contrôle sur le budget et la fiscalité locale est également très variable. Dans certains pays, les (grandes) villes bénéficient d'un statut spécial qui leur confère des ressources et des responsabilités supplémentaires¹³. De nombreux États membres ont connu une tendance à la décentralisation au cours des trente dernières années, bien que ce processus n'ait pas toujours été accompagné d'une augmentation correspondante des ressources.

2.2. Coopération intergouvernementale dans le domaine du développement urbain

La coopération dans le domaine du développement urbain se déroule sur une base intergouvernementale, c'est-à-dire que la présidence du Conseil organise et préside des réunions auxquelles participent les différents États membres. Cette coopération intergouvernementale se traduit généralement par l'adoption de documents au cours de réunions ministérielles informelles, à l'instar de la charte de Leipzig¹⁴ ou de la déclaration de Tolède¹⁵. Cependant, comme il n'existe aucune formation formelle du Conseil spécifiquement chargée de la politique urbaine, et que l'engagement des différents États membres a varié au fil du temps, l'incidence de la coopération intergouvernementale sur les politiques européennes et nationales est elle aussi variable.

2.3. Une compréhension commune du développement urbain en Europe

En ce qui concerne tant les buts ou objectifs que les valeurs, un accord explicite existe au niveau européen sur le caractère que doit avoir la ville européenne du futur et sur les principes sur lesquels une ville européenne idéale devrait être fondée. Ces principes sont énoncés dans les objectifs du traité, dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que dans le modèle social européen. Les ministres chargés du

¹² *Deuxième rapport sur l'état des villes européennes*, Commission européenne 2010.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.

¹⁵ <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=165782>.

développement urbain sont, en outre, parvenus à un accord sur des objectifs et des valeurs plus spécifiques de la ville (voir la charte de Leipzig¹⁶), sur la façon dont ces objectifs pourraient être atteints et sur le rôle instrumental que les villes peuvent jouer dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 (déclaration de Tolède). Il en va de même pour les principes du développement urbain sur le territoire européen, qui sont quant à eux énoncés dans l'agenda territorial de l'Union européenne 2020 (AT2020)¹⁷.

La politique de cohésion de l'Union européenne, notamment grâce aux initiatives européennes URBAN¹⁸ et l'adoption ultérieure d'une approche intégrée du développement urbain dans les programmes opérationnels régionaux et nationaux¹⁹, ont permis d'acquérir une expérience pratique enrichissant le processus intergouvernemental. Ensemble, elles forment ce que l'on appelle «l'acquis urbain».

La publication «Les villes de demain»²⁰ synthétise les principes qui caractérisent le modèle européen du développement urbain durable, tels qu'ils sont énoncés dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans le modèle social européen, dans la charte de Leipzig, dans la déclaration de Tolède et dans l'agenda territorial de l'Union européenne 2020.

Les villes européennes devraient être:

- ✓ des lieux marqués par d'importants progrès sociaux;
- ✓ des plateformes pour la démocratie, le dialogue culturel et la diversité;
- ✓ des lieux de réhabilitation verte, écologique ou environnementale; et
- ✓ des lieux d'attraction et des moteurs de croissance économique.

Le modèle européen de développement du territoire urbain devrait:

- ✓ refléter un développement durable de l'Europe fondé sur la croissance économique équilibrée et l'organisation équilibrée du territoire avec une structure urbaine polycentrique;
- ✓ englober des centres régionaux forts offrant une bonne accessibilité aux services d'intérêt économique général;
- ✓ être caractérisé par une implantation compacte de l'habitat avec un étalement urbain limité; et
- ✓ jouir d'un niveau élevé de protection et de qualité de l'environnement autour des villes.

2.4. La politique urbaine de l'UE à l'heure actuelle

En 2012, la direction générale de la Commission européenne chargée de la politique régionale a été rebaptisée «direction générale de la politique régionale et urbaine». L'idée était de reconnaître le fait que les villes doivent participer pleinement au développement économique, social et territorial de l'Union, ainsi que la nécessité d'intégrer une forte dimension urbaine dans les politiques de l'UE, et notamment dans la politique régionale. On estime qu'au moins 50 % des ressources du Fonds européen de développement régional (FEDER), soit environ 80 à 90 milliards d'euros, seront investies dans les zones urbaines par l'intermédiaire des programmes opérationnels généraux de la période de financement 2014-2020. Par ailleurs, un minimum de 5 % des dotations nationales du FEDER a été réservé au développement urbain durable intégré pour veiller à ce que cette

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.

¹⁷ <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>.

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/index_fr.htm.

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_fr.pdf.

²⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm.

question soit une priorité dans tous les États membres. La mise en réseau de villes et l'échange d'expériences continueront d'être encouragés par le programme URBACT de la prochaine génération²¹.

Cependant, la politique régionale et les fonds structurels de l'UE ne sont pas les seules sources de financement du développement urbain. En effet, les zones urbaines sont explicitement ciblées par un nombre croissant de politiques sectorielles européennes. Les politiques relatives à l'énergie, à la société de l'information, à l'environnement, à l'action pour le climat, à l'éducation et à la culture, aux transports, etc. financent des initiatives telles que la capitale européenne de la culture, le partenariat d'innovation européen pour les villes et les communautés intelligentes, le prix de la Capitale verte de l'Europe, ou encore la convention des maires et son initiative «Mayors Adapt». Par ailleurs, beaucoup d'autres initiatives et directives de l'UE ciblent les zones urbaines de manière implicite. Les directives relatives au bruit et à la qualité de l'air, les politiques de migration, les mesures visant à réduire la congestion, etc. sont autant d'initiatives qui, bien que ne relevant pas de la politique urbaine à proprement parler, concernent essentiellement les zones urbaines ou sont mises en œuvre par les villes²².

2.5. Mieux exploiter le potentiel urbain

Les villes jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques de l'UE, y compris de la stratégie Europe 2020. Toutefois, la manière dont les politiques sont actuellement élaborées aux niveaux national et européen ne permet pas toujours de tirer pleinement parti de l'expertise disponible au niveau des villes ou de reconnaître le rôle essentiel que les autorités locales peuvent jouer pour atteindre les objectifs stratégiques fixés à d'autres niveaux de gouvernance.

Bien que les villes soient de plus en plus souvent considérées comme des acteurs clés et que la dimension urbaine gagne en visibilité, la situation reste problématique. La gouvernance à plusieurs niveaux ne fonctionne pas toujours correctement et l'intégration des politiques par-delà les secteurs et les frontières administratives est difficile à atteindre. La forte portée sectorielle des objectifs stratégiques réduit les possibilités de synergies entre les secteurs et nuit à l'appropriation du processus par les villes. Le cloisonnement des politiques est une habitude bien ancrée à tous les niveaux de gouvernance et difficile à enrayer étant donné que les objectifs et les indicateurs servant à mesurer les résultats ont également tendance à être sectoriels. Un manque de coordination entre les différents domaines de la législation sectorielle et les différents échelons de gouvernance (local, régional et national) peut empêcher les villes de se conformer aux directives de l'UE, par exemple, dans des domaines tels que la qualité de l'air²³.

3. APPELS EN FAVEUR D'UN PROGRAMME URBAIN DE L'UE

3.1. Une nécessité reconnue depuis longtemps

Dans sa communication de 1997 intitulée «La question urbaine: orientations pour un débat européen»²⁴, la Commission européenne affirmait déjà que de nouveaux efforts

²¹ <http://urbact.eu/>

²² http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm

²³ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>

²⁴ *La question urbaine: orientations pour un débat européen*, COM(97)197 final.

étaient nécessaires pour renforcer ou rétablir le rôle de lieu d'intégration sociale et culturelle, de source de prospérité et de développement durable et de pilier de la démocratie que les villes européennes doivent jouer. Depuis lors, le champ des interventions de l'UE dans les zones urbaines a évolué et le développement urbain a pris une place plus prépondérante dans l'élaboration des politiques de l'UE. Par ailleurs, le traité de Lisbonne a ajouté la cohésion territoriale aux objectifs de l'Union et a renforcé la gouvernance à plusieurs niveaux. Cependant, la fragmentation des politiques persiste, les défis urbains sont devenus plus complexes et le rôle des acteurs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques continue de faire débat. Cette situation est à l'origine des appels répétés, ces dernières années, en faveur de l'élaboration d'un programme urbain de l'UE.

3.2. Des appels répétés en faveur d'un programme urbain de l'UE

En 2011, le *Parlement européen* a adopté une résolution préconisant un renforcement de la dimension urbaine des politiques de l'UE et de la coopération intergouvernementale au sujet des politiques de développement urbain, et appelant à l'élaboration d'un programme de travail conjoint, ou programme urbain européen. Le Parlement européen a également souligné la nécessité d'associer davantage les villes à ces processus. À la mi-2013, un *groupe d'États membres* emmené par les Pays-Bas et la Belgique a présenté une proposition de programme urbain dans le contexte de la coopération intergouvernementale sur le développement urbain. Cette proposition a été soutenue par les présidences lituanienne, grecque et italienne du Conseil.

Fin 2013, le *Comité des régions* a adopté un avis d'initiative intitulé «Vers une politique urbaine intégrée pour l'UE». L'avis appelle à l'élaboration d'un nouveau programme urbain intégré au niveau de l'UE afin de permettre un ancrage structurel de la dimension urbaine dans la politique et la réglementation européennes. Début 2014, *Eurocities* a préconisé l'adoption d'un programme urbain au niveau de l'UE afin de garantir une meilleure coordination des politiques et l'intégration des objectifs de développement urbain dans un plus grand nombre de politiques, de mieux équilibrer les priorités au sein des programmes d'investissement européens, d'encourager le dialogue direct entre les villes et la Commission et de renforcer le rôle de coordination du commissaire chargé de la politique régionale.

Après le forum CITIES, plusieurs organisations de parties prenantes ont lancé des appels similaires dans des documents de synthèse. Le *Conseil des municipalités et régions européennes* (CMRE) a demandé l'élaboration d'un programme urbain facilitant l'accès et la participation active de tous les types de villes (petites, moyennes ou grandes) au processus d'élaboration des politiques, et reconnaissant le rôle des régions fonctionnelles ainsi que la nécessité d'améliorer la coordination des politiques. Le réseau *Energy Cities* insiste quant à lui sur la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre un programme urbain de l'UE afin de tirer pleinement parti du potentiel des autorités locales et de placer la cohésion territoriale au cœur des politiques européennes.

Les ministres responsables de la politique de cohésion se sont réunis à Athènes en avril 2014 en vue de discuter d'un programme urbain de l'UE. Les États membres ont pris acte des demandes et des attentes formulées par un large éventail de parties prenantes en la matière, ainsi que de leur volonté de participer activement au processus.

4. LA DIMENSION MONDIALE DU DEVELOPPEMENT URBAIN

D'ici à 2050, 67 % de la population mondiale devrait vivre en ville. Les zones urbaines gagneront 2,6 milliards d'habitants, tandis que les zones rurales en perdront 300 millions. Ces changements surviendront essentiellement dans les pays en développement²⁵. Cette urbanisation peut apporter richesse et bien-être à un grand nombre de personnes mais risque également d'entraîner la création de bidonvilles et de poches d'extrême pauvreté, de modes de développement social, environnemental et territorial insoutenables. Ces développements auront une incidence au niveau mondial. Leur effet sur l'économie, le climat et la stabilité sociale se fera également sentir en Europe et c'est pourquoi il est vital de leur donner une orientation aussi durable que possible.

La prise de conscience du potentiel du développement urbain est également visible dans les relations extérieures de l'UE, dans la coopération internationale et dans l'aide au développement. Dans sa récente communication intitulée «Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement»²⁶, la Commission européenne souligne le rôle décisif que doivent jouer les autorités locales des zones urbaines pour répondre aux problèmes de développement.

Le développement urbain est devenu un thème prioritaire des négociations sur le programme de développement pour l'après-2015. Le programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) a également invité l'UE à participer pour la première fois à un débat mondial sur l'avenir du développement urbain, dans le cadre d'une contribution conjointe à la conférence Habitat III²⁷. Cette contribution commune au débat international s'appuiera naturellement sur les réflexions que l'UE a entamées concernant l'élaboration d'un programme européen pour ses propres villes. Par ailleurs, les négociations en cours concernant un futur accord mondial sur le climat au sein de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) révèlent un intérêt croissant pour le développement urbain et le rôle des villes.

5. POURSUIVRE LA REFLEXION AU SUJET D'UN PROGRAMME URBAIN DE L'UE

Avant d'aller plus loin dans l'élaboration d'un programme urbain, il reste nécessaire de définir clairement le but et la logique d'un tel programme, la forme qu'il pourrait prendre ainsi que la manière dont il pourrait être mis en œuvre. Un programme urbain au niveau de l'UE ne peut pas être élaboré en vase clos: il doit s'aligner parfaitement sur les objectifs généraux et la stratégie globale de l'Union, et notamment sur la stratégie Europe 2020 révisée. Il doit également être compatible avec les politiques nationales et les programmes urbains nationaux. Bon nombre de parties prenantes estiment que le futur programme urbain de l'UE doit respecter le principe de subsidiarité et ne pas reposer sur une nouvelle législation.

²⁵ *Perspectives de l'urbanisation mondiale: révision 2011*, Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, Division de la population, New York 2012.

²⁶ COM(2013) 280 final.

²⁷ <http://mirror.unhabitat.org/categories.asp?catid=831>.

5.1. Pourquoi est-il nécessaire d'élaborer un programme urbain au niveau de l'UE?

Un programme urbain au niveau de l'UE pourrait contribuer à la poursuite de plusieurs objectifs. Il pourrait permettre d'améliorer la qualité, l'efficacité et les résultats des politiques grâce à une *meilleure coordination* des politiques, des acteurs et des niveaux de gouvernance ainsi qu'à une *meilleure compréhension* des contextes de développement urbain lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques. Il pourrait renforcer *l'engagement des villes et l'appropriation par ces dernières* des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques aux niveaux européen et national. Il pourrait également améliorer *la capacité des villes à mener la transition et le changement structurel*, de façon à garantir des économies urbaines viables et à assurer un développement des zones urbaines qui soit durable sur le plan social, environnemental et territorial. En étant rattaché aux objectifs globaux de développement local, il pourrait *rapprocher l'élaboration des politiques de l'UE des citoyens*. Enfin, il pourrait s'avérer utile dans le cadre des politiques d'aide au développement de l'Union et servir d'outil de sensibilisation aux questions de durabilité dans le monde.

La majorité des politiques de l'Union présentent une dimension urbaine, que ce soit directement ou indirectement. Des améliorations sont néanmoins possibles, tout comme il est possible de renforcer l'engagement et les interactions entre les différents niveaux de gouvernance, ainsi que d'accorder une place plus importante aux priorités de politique urbaine lors de l'élaboration des politiques aux niveaux national et européen. Une première étape essentielle à l'éventuelle élaboration d'un programme urbain de l'UE consistera à localiser les lacunes devant être traitées au niveau européen.

Q1. Quelles sont les principales raisons de l'élaboration d'un programme urbain au niveau de l'UE? Dans quels domaines l'action de l'UE peut-elle apporter la plus grande valeur ajoutée? Quels sont les aspects du développement urbain qui bénéficieraient d'une concertation accrue entre les différents secteurs et niveaux de gouvernance?

5.2. À quoi le programme urbain de l'UE devrait-il ressembler?

Les acteurs qui ont participé au débat jusqu'ici ont suggéré que le «programme» prenne plutôt la forme d'une nouvelle méthode de travail visant à garantir la cohérence. Pour d'autres, il devrait plutôt s'agir d'une stratégie, incluant des priorités pour le long terme et des lignes directrices opérationnelles pour le court terme.

Un programme urbain de l'UE pourrait cibler quelques enjeux de société européens majeurs, comme la réduction des émissions de CO₂, l'adaptation au changement climatique, l'inclusion sociale ou les changements démographiques. Il pourrait également couvrir des problèmes urgents présentant une pertinence spécifique sur le plan urbain ou pour lesquels la participation des villes est primordiale afin d'obtenir des résultats. Les États membres ont, par exemple, accueilli favorablement l'initiative de la présidence grecque visant à faire de la «pauvreté urbaine» un domaine de travail spécifique de la coopération intergouvernementale dans le cadre de sa contribution au programme urbain de l'UE. La convention des maires a souvent été citée comme un exemple d'initiative associant les villes à la réalisation des objectifs de l'UE qui pourrait être reproduit dans d'autres domaines.

Toutefois, un programme urbain de l'UE plus ambitieux pourrait s'attacher à fournir un cadre apportant de la cohérence à diverses initiatives et politiques, par exemple en veillant à ce que les politiques et instruments sectoriels soient cohérents et se renforcent mutuellement.

Q2. Le programme urbain de l'UE devrait-il cibler un nombre restreint d'enjeux urbains? Ou devrait-il plutôt fournir un cadre général soulignant la dimension urbaine des politiques de l'UE de façon uniforme, en renforçant la coordination entre les politiques sectorielles et les acteurs urbains, nationaux et européens?

5.3. Définir la portée et l'orientation du programme

De nombreux travaux ont déjà été entrepris en vue de définir un modèle européen de développement urbain, dans le cadre de la coopération intergouvernementale sur le développement urbain et notamment via le processus de réflexion mis en place par la Commission et intitulé «Les villes de demain»²⁸, qui implique un large consensus. Il pourrait être envisagé de développer davantage ces travaux afin de définir plus clairement les objectifs et les missions des différents secteurs et acteurs.

Q3. Le modèle européen de développement urbain tel qu'il est présenté dans «Les villes de demain» constitue-t-il une base suffisante pour poursuivre les travaux sur le programme urbain de l'UE?

5.4. Renforcer l'engagement des villes et leur appropriation des politiques européennes

De nombreux acteurs et organisations de parties prenantes voient le programme urbain de l'UE comme un instrument permettant de mieux associer les villes et leurs dirigeants politiques aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de l'Union. Les enjeux sont multiples: l'un d'entre eux consiste à veiller à ce que les préoccupations des acteurs urbains soient prises en considération lors de l'élaboration des initiatives de politique sectorielle au niveau européen. Cela pourrait passer par un meilleur usage des outils déjà mis en place pour associer les acteurs à la conception des politiques de l'UE et les consulter à ce sujet (tels que les analyses d'impact, les consultations de parties prenantes ou les évaluations). Certains ont émis l'idée de créer une plateforme de parties prenantes afin d'évaluer la cohérence et l'incidence des politiques européennes sur les zones urbaines, notamment en ce qui concerne la stratégie Europe 2020 révisée. Un autre aspect a trait au rôle que les villes pourraient jouer dans la définition des objectifs stratégiques aux niveaux national et européen, ainsi qu'à la mesure dans laquelle les objectifs nationaux et européens reflètent les besoins observés au niveau des villes. Cela concerne tant la manière dont les objectifs généraux (tels que ceux d'Europe 2020) sont traduits en objectifs sectoriels spécifiques que la manière dont ces objectifs sont transposés dans les politiques nationales.

²⁸ Ibid. p. 3.

Q4. Comment les acteurs urbains peuvent-ils contribuer plus efficacement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques au niveau de l'UE? Les villes doivent-elles être davantage associées à l'élaboration des politiques aux niveaux régional, national et européen? De quelle manière?

5.5. Mieux comprendre les processus de développement urbain

L'un des objectifs du programme urbain de l'UE devrait être l'élaboration de politiques qui reflètent mieux les réalités urbaines. Les villes sont en perpétuelle évolution et, pour être efficace, l'élaboration des politiques doit reposer sur une meilleure compréhension et un échange plus efficace des connaissances et des expériences. Il existe déjà toute une série d'initiatives émanant de l'Union ou des États membres, comme Horizon 2020, ESPON, URBACT, l'initiative de programmation conjointe «Urban Europe», le réseau européen de connaissances sur les politiques urbaines (EUKN), etc. La Commission a travaillé en étroite collaboration avec l'OCDE en vue d'élaborer une définition harmonisée des zones urbaines et de mieux comprendre les dynamiques métropolitaines. Elle développe également des géodonnées pour surveiller l'évolution des zones urbaines. Le principal problème ne semble pas se situer au niveau de la disponibilité des connaissances et des données. Il convient en revanche d'améliorer l'utilisation, la compréhension commune et l'échange des connaissances par les dirigeants politiques à tous les niveaux de gouvernance. La coordination du développement de la base de connaissances pourrait également être améliorée.

Q5. Quelles sont les meilleures manières d'encourager le développement d'une base de connaissances urbaines et territoriales plus solide et les échanges d'expériences? Quels sont les éléments spécifiques de la base de connaissances qui doivent être renforcés afin de mieux soutenir l'élaboration des politiques?

5.6. Assurer la mise en œuvre du programme urbain de l'UE

La mise en œuvre du programme urbain de l'UE ne peut se faire exclusivement à l'échelle européenne. De nombreux aspects sont mieux traités à l'échelon local, régional ou national, et certains d'entre eux ne relèvent pas des compétences de l'Union. La mise en œuvre d'un programme urbain au niveau de l'UE devrait également s'appuyer sur l'interaction entre les différents niveaux et secteurs politiques. Il convient d'étudier les moyens qui permettraient de mieux utiliser la coopération intergouvernementale et les autres processus politiques pour obtenir de meilleurs résultats. Une réflexion doit être menée sur les rôles que doivent jouer les différents acteurs aux différents niveaux de gouvernance, ainsi que sur la meilleure manière d'encourager les interactions et les échanges.

Q6. Quel rôle doivent jouer les acteurs locaux, régionaux, nationaux et européens dans la définition, l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme urbain au niveau de l'UE?

Si vous souhaitez contribuer au débat sur le programme urbain de l'UE, veuillez le faire par voie électronique, en suivant les instructions fournies à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc_eu_urb_agenda

Veuillez noter que cette consultation sera ouverte jusqu'au 26 septembre 2014.