



Bruxelles, le 20.11.2017
COM(2017) 657 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

relatif au programme urbain de l'UE

1. INTRODUCTION

Le pacte d'Amsterdam, adopté par les États membres de l'Union européenne (UE) en mai 2016, a été élaboré en étroite collaboration avec la Commission. Il institue le programme urbain de l'UE, qui est une étape historique du processus visant à associer plus étroitement les villes au développement des politiques nationales et de l'UE. Il donne aux villes la possibilité de proposer des actions concrètes en faveur de l'amélioration de la réglementation, du financement et des connaissances des politiques nationales et de l'UE. Il s'agit d'une méthode de travail innovante mettant en pratique la gouvernance à plusieurs niveaux, le programme étant piloté conjointement par tous les partenaires concernés sur une base volontaire, inclusive et équitable. Une liste de douze questions particulièrement importantes pour le développement urbain a été établie et sera examinée de manière intégrée. En juin 2016, le Conseil de l'Union européenne¹ a confirmé l'importance du programme urbain de l'UE et a invité la Commission et les États membres de l'UE à s'employer pleinement à sa mise en œuvre.

Les conclusions du Conseil sur les objectifs et les priorités de l'UE et de ses États membres, adoptées en vue de la troisième conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), présentent certains éléments clés du développement urbain. Elles appellent à suivre une approche intégrée et territoriale, associée à une vision à long terme, afin de rendre les villes, quelle que soit leur taille, bien gérées, socialement inclusives et sûres, résilientes, efficaces dans la gestion des ressources et durables sur le plan environnemental, ainsi qu'économiquement prospères². Le programme urbain de l'UE est pleinement conforme à ces recommandations.

Les villes sont des moteurs importants de la croissance économique de l'UE. C'est dans les villes que vivent la plupart des citoyens, que la majeure partie du produit intérieur brut est générée, qu'une grande partie des politiques et des législations de l'UE est mise en œuvre et qu'une part importante des fonds de l'UE est dépensée. En outre, les villes sont des acteurs de l'innovation ouverte, qui permet des interactions pluridimensionnelles et plurisectorielles à plusieurs niveaux entre les différentes parties prenantes impliquées dans la création, la conception et la mise en œuvre conjointes de solutions intégrées et innovantes.

Les villes sont également le lieu où les possibilités offertes par le contexte urbain peuvent être saisies (par exemple, la transition vers les faibles émissions, l'économie circulaire, la mobilité propre, l'offre culturelle, etc.). Parallèlement, de nombreux défis ont un impact considérable sur les villes. C'est dans ce cadre-là qu'il est préférable de les aborder. Ces défis peuvent avoir trait à des questions mondiales (telles que le chômage, la migration, les conséquences des catastrophes exacerbées par le changement climatique, la pénurie d'eau, la production et la consommation durables ou la perte de biodiversité, l'économie clandestine et souterraine, etc.), mais ils peuvent également être en lien avec les questions locales étroitement associées à

¹ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/06/24-conclusions-eu-urban-agenda/>.

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8824-2016-INIT/fr/pdf>.

la qualité de vie des citoyens des villes (notamment la qualité de l'air, les espaces récréatifs, le trafic et les niveaux de bruit, la pollution de l'eau, etc.). Le livre blanc sur l'avenir de l'Europe souligne que «de nombreux Européens considèrent que l'Union est trop éloignée de leurs préoccupations ou qu'elle interfère trop dans leur vie quotidienne»³. Les villes étant l'un des niveaux de gouvernance les plus proches des citoyens, la collaboration avec celles-ci peut resserrer les liens entre les citoyens et l'UE. Par conséquent, l'UE et les villes, ainsi que les États membres, les régions et les parties prenantes doivent collaborer pour concevoir des politiques adaptées aux besoins des villes et, ainsi, améliorer visiblement le quotidien des citoyens.

La dynamique relative aux questions urbaines a non seulement été relancée dans l'UE, mais également sur la scène mondiale sur laquelle l'UE et ses États membres ont joué un rôle déterminant dans l'élaboration du nouveau programme pour les villes. Ce dernier reflète et renforce les principes et les messages clés du pacte d'Amsterdam. Le nouveau programme pour les villes crée un lien mutuellement profitable entre l'urbanisation et le développement durable et aiguillera le financement et les politiques en matière de développement urbain pour les vingt prochaines années. Le programme urbain de l'UE contribue à la coopération extérieure en faveur de villes durables à travers le monde et renforce le potentiel d'un développement urbain ouvert à tous, sûr, résilient et durable, qu'encadrent le nouveau consensus européen pour le développement⁴ et le prochain document de travail des services de la Commission sur les villes et les autorités locales des pays tiers. Le Conseil de l'Union européenne a qualifié le programme urbain de l'UE d'instrument essentiel de réalisation du nouveau programme pour les villes au sein de l'UE⁵.

Le programme urbain de l'UE insuffle également un élan important à plusieurs autres accords internationaux, en particulier à l'objectif n° 11 du programme de développement durable à l'horizon 2030 appelant les «villes et les établissements humains» à être «ouverts à tous, sûrs, résilients et durables», ainsi qu'à d'autres objectifs d'ordre urbain. Il soutient également l'Accord de Paris sur le changement climatique⁶, à savoir le premier accord universel juridiquement contraignant sur le climat qui reconnaît le rôle crucial des villes dans la réduction des émissions, ainsi que le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe⁷. Enfin, il a inspiré l'élaboration du «programme urbain de l'Union pour la Méditerranée», récemment adopté.

Le présent rapport vise à détailler la première étape de la mise en œuvre du programme urbain de l'UE ainsi que ses résultats préliminaires jusqu'en octobre 2017. La première partie est consacrée à la mise en œuvre et met en exergue les éléments essentiels de la méthode de travail. La seconde partie est consacrée aux résultats obtenus et présente les effets que le programme urbain de l'UE a eus jusqu'à présent sur l'élaboration des politiques, ainsi que

³ COM(2017) 2025 final.

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/05/19-european-consensus-on-development/>.

⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8824-2016-INIT/fr/pdf>.

⁶ http://unfccc.int/portal_francofone/items/3072.php.

⁷ <http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>.

certaines propositions préliminaires en matière d'amélioration de la réglementation, du financement et des connaissances au travers des premiers projets de plans d'action.

2. MISE EN ŒUVRE

Le programme urbain de l'UE chapeaute toutes les initiatives de politique urbaine. En tant que tel, il doit être mis en œuvre par l'ensemble des acteurs concernés à tous les niveaux.

Les partenariats (groupes d'experts de la Commission, États membres, villes et parties prenantes) jouent un rôle essentiel. Au sein de ceux-ci, tous les niveaux de gouvernance sont impliqués à chaque stade. Ils travaillent sur un pied d'égalité, partageant ainsi la responsabilité des résultats et collaborant au quotidien, qu'il s'agisse des institutions de l'UE et des organes consultatifs, des ministères des États membres, des autorités régionales, des autorités urbaines ainsi que des parties prenantes. Au terme d'un an d'expérience, les membres se disent très satisfaits de la méthode de travail car elle favorise l'appropriation et améliore les résultats.

Douze thèmes prioritaires ont été définis dans le pacte d'Amsterdam. Ils ont été sélectionnés dans la ligne des priorités de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive: inclusion des migrants et des réfugiés; pauvreté urbaine; logement; qualité de l'air; économie circulaire; emplois et compétences dans l'économie locale; adaptation au changement climatique (y compris infrastructure verte); transition énergétique; utilisation durable des terres et solutions fondées sur la nature; mobilité urbaine; transition numérique; et marchés publics novateurs et responsables. Ces thèmes prioritaires sont abordés en tenant compte de plusieurs questions transversales qui reflètent certaines politiques phares de l'UE, notamment la dimension territoriale: la nécessité d'entretenir une bonne collaboration entre les villes et les zones rurales; l'importance des villes de petite et moyenne tailles; la valeur ajoutée d'une bonne planification urbaine qui peut affecter l'expansion urbaine et l'activité dans les centres-villes; les liens avec la dimension internationale, notamment avec le nouveau programme pour les villes et les objectifs de développement durable; le principe général d'intégration de la dimension de genre, etc.

Les partenariats analysent les défis et les difficultés en vue de recommander des actions ciblées, concrètes et réalisables sous la forme d'un plan d'action à finaliser dans un délai de deux ans après le début de leurs travaux. Adoptées par consensus, leurs propositions portent sur l'amélioration de la réglementation, du financement et des connaissances mais peuvent également s'étendre aux politiques, à la gouvernance et aux pratiques. Cette approche tient compte de la diversité des villes et de leur contexte territorial global afin de contribuer à l'objectif de cohésion territoriale de l'UE.

Les douze partenariats ont été établis en trois phases entre mai 2016 et juin 2017 (quatre partenariats sous la présidence néerlandaise, quatre sous la présidence slovaque et quatre sous la présidence maltaise). Les villes et les États membres participants ont été proposés par les États membres, le Comité des régions, le réseau Eurocities, le Conseil des

communes et régions d'Europe ainsi que le programme Urbact⁸ et ont été sélectionnés par le groupe des directeurs généraux chargés des questions urbaines⁹. Un grand nombre de villes et de partenaires ont manifesté leur intérêt à prendre part aux partenariats (au total, environ 250 candidatures ont été reçues). La composition des partenariats est très large: 22 États membres, 84 villes, 13 directions générales¹⁰ de la Commission, 2 associations de villes (le réseau Eurocities et le Conseil des communes et régions d'Europe), la BEI (dans 8 partenariats) et plusieurs parties prenantes telles que des associations, des organisations non gouvernementales, des organismes de recherche et d'enseignement et des représentants des entreprises (notamment la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri; Polis, le réseau de villes et régions européennes qui œuvrent dans le domaine du transport local; Housing Europe). Il convient également de souligner que la composition des partenariats est équilibrée: la plupart des États membres, des villes de toutes tailles, de toutes les régions de l'UE et de tous les niveaux de développement économique et social, ainsi que certains réseaux régionaux de villes et des régions y sont représentés.

Afin de garantir leur caractère opérationnel, la taille des partenariats est limitée (15 à 20 membres maximum). Il est dès lors essentiel de travailler dans une totale transparence et de permettre aux non-membres de faire entendre leur voix, ce qui a été rendu possible grâce à «Futurium», un site web interactif permettant à toutes les parties intéressées d'être informées et d'apporter leurs commentaires (notamment sur les premiers projets de plans d'action proposés par les partenariats)¹¹, à une série d'ateliers et, également, au Forum Cities¹², qui est une conférence de haut niveau organisée tous les deux ans par la Commission.

En vertu du programme urbain de l'UE, il convient d'aborder les questions de manière intégrée. Les thèmes prioritaires requièrent la contribution et la collaboration d'experts issus de différents domaines d'action. Ainsi, l'amélioration de la qualité de l'air relève autant des questions liées aux transports, à l'énergie, à la gestion durable des ressources naturelles, aux solutions fondées sur la nature, à la santé, à la gouvernance, au logement, aux infrastructures, aux entreprises, à la construction¹³, et aux modèles financiers que de la recherche et de l'innovation.

⁸ <http://urbact.eu/>.

⁹ Le groupe des directeurs généraux chargés des questions urbaines se compose de tous les États membres, de la Commission et des représentants des villes (Comité des régions, réseau Eurocities, Conseil des communes et régions d'Europe). Ce groupe est coprésidé par la Commission et par le pays qui assure la présidence de l'UE.

¹⁰ Direction générale de la politique régionale et urbaine, direction générale de l'agriculture et du développement rural, direction générale de l'action pour le climat, direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies, direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, direction générale de l'énergie, direction générale de la mobilité et des transports, direction générale de l'environnement, direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME, direction générale de la migration et des affaires intérieures, direction générale de la recherche et de l'innovation, direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes, centre commun de recherche.

¹¹ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.

¹² <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/save-date-cities-forum-2728-november-rotterdam>.

¹³ COM(2012) 433 final.

Conformément à cette approche, des experts issus de plusieurs directions générales de la Commission européenne participent aux travaux des partenariats, afin de s'assurer notamment qu'ils prennent en considération les nombreux instruments et politiques de l'UE pertinents pour les villes et qu'ils œuvrent à éviter les doublons, à instaurer une complémentarité et à créer des synergies. Les partenariats coordonnent également leurs travaux afin de renforcer l'approche globale des questions urbaines et la cohérence des propositions pour relever ces défis.

3. PREMIERS RESULTATS

3.1. Impact sur l'élaboration des politiques

3.1.1. Villes

Les villes sont non seulement des lieux de mise en œuvre des instruments et des politiques de l'UE, mais elles sont également les acteurs du développement des politiques de l'UE conçues pour relever les défis auxquels elles sont confrontées. Grâce à leur participation aux partenariats, de nombreuses villes ont démontré leur aptitude à contribuer utilement à l'élaboration des politiques de l'UE. Toutefois, les villes ne sont pas toutes en mesure d'investir du temps et des ressources afin d'œuvrer à l'échelle nationale et de l'UE. Il est dès lors important de sensibiliser les villes qui ne sont pas directement impliquées dans les travaux des partenariats et de les encourager à s'engager. En outre, sans pour autant multiplier les initiatives et les réseaux, il est important, pour les années à venir, de soutenir et de renforcer leur aptitude à mettre en œuvre des approches intégrées à l'échelon local au moyen d'une coopération innovante entre l'administration, le secteur des entreprises et les citoyens.

3.1.2. États membres

Les États membres sont très actifs dans la mise en œuvre du programme urbain de l'UE et ont joué un rôle clé dans la gouvernance du processus. Au cours du dernier trio de présidences (présidences néerlandaise, slovaque et maltaise), ce processus s'est poursuivi sans encombre par la sélection des partenaires pour chacun des douze partenariats, le suivi des partenariats déjà mis en place et les discussions visant à orienter le processus général.

Le programme urbain de l'UE et le nouveau programme pour les villes ont également renouvelé l'intérêt politique de certains États membres à développer ou renforcer leur politique urbaine nationale¹⁴. Ce processus a un potentiel considérable: il permet d'utiliser au mieux le dynamisme des villes et de garantir l'intégration des initiatives et de la planification urbaines dans les stratégies de développement national et régional du pays. Il peut renforcer la coopération entre le niveau national et l'échelon local, stimuler la participation des villes et des parties prenantes dans la conception des politiques, entraînant le partage des connaissances et des bonnes pratiques sur les enjeux communs.

¹⁴ <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/the-state-of-national-urban-policy-in-oecd-countries-9789264271906-en.htm>.

3.1.3. Institutions et organes de l'UE

La *Commission* facilite le processus général en apportant son expertise en matière de politiques de l'UE aux réunions des partenariats, en dotant les partenariats d'un secrétariat et en entretenant des activités de communication avec l'ensemble des parties intéressées.

Elle a renforcé la coordination des politiques en vue de garantir une meilleure cohérence entre les politiques de l'UE, d'éviter les doublons, d'instaurer une complémentarité et de créer des synergies. Cette coordination doit encore être consolidée dans les années à venir afin de porter pleinement ses fruits. La coordination s'effectue à la fois sur le plan politique, dans l'équipe de projet sur les questions urbaines, et sur le plan opérationnel, dans le groupe interservices dédié aux questions urbaines qui coordonne l'élaboration des politiques.

Le programme urbain de l'UE constitue le cadre commun des initiatives de politique urbaine lancées par la Commission. Tel est notamment le cas pour le partenariat d'innovation européen pour des villes et communautés intelligentes¹⁵, l'initiative de programmation conjointe «Urban Europe»¹⁶, le programme «Horizon 2020»¹⁷, la convention des maires¹⁸ (dont de nombreuses actions se situent dans le droit fil des grandes priorités du programme urbain de l'UE et du nouveau programme pour les villes, à savoir le droit à la ville; les espaces publics; la résilience urbaine), les actions innovatrices urbaines (dont les appels ont été alignés sur les douze thèmes du programme urbain de l'UE), et les engagements internationaux.

Par conséquent, le programme urbain de l'UE est pleinement intégré dans les différents travaux de la Commission et il y est fait référence dans un certain nombre de documents politiques clés tels que: la communication «L'Europe en mouvement – Programme pour une transition socialement équitable vers une mobilité propre, compétitive et connectée pour tous»¹⁹; le plan d'action européen 2016-2020 pour l'administration en ligne²⁰ en vertu de la stratégie pour un marché unique numérique en Europe dont l'une des principales actions porte sur les travaux du partenariat sur la transition numérique²¹; la communication «Accélérer l'innovation dans le domaine des énergies propres» qui inclut les aspects urbains et prévoit une action spécifique sur les «meilleures pratiques dans les villes et les projets de démonstration urbains intelligents, durables et inclusifs»; et le plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers²² qui renvoie au partenariat sur l'inclusion des migrants et des réfugiés en tant que cadre pour l'échange d'expériences et de bonnes pratiques.

Le *Parlement européen* est un acteur très important du programme urbain de l'UE, grâce à ses contributions politiques aux partenariats et au financement du secrétariat. Une fois finalisées,

¹⁵ <http://ec.europa.eu/eip/smartcities/>.

¹⁶ <http://www.jpi-urbaneurope.eu/>.

¹⁷ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>.

¹⁸ http://www.conventiondesmaires.eu/about/covenant-of-mayors_fr.html.

¹⁹ COM(2017) 283 final et SWD(2017) 177 final.

²⁰ COM(2016) 179 final (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-179-FR-F1-1.PDF>).

²¹ <https://ec.europa.eu/futurium/en/blog/commission-adds-urban-digital-transition-actions-its-egovernment-action-plan-reflect-role-local>.

²² COM(2016) 377 final.

les actions seront transmises au Parlement européen qui examinera comment elles peuvent être prises en considération dans ses travaux en sa qualité de colégislateur.

Le *Comité des régions* et le *Comité économique et social européen* ont ardemment défendu le programme urbain de l'UE et continuent d'examiner régulièrement les questions urbaines. La commission de la politique de cohésion territoriale et du budget de l'UE (COTER) a en particulier convenu d'une «stratégie de suivi de la mise en œuvre du programme urbain de l'UE»²³.

La *Banque européenne d'investissement* (BEI) participe activement au développement du programme urbain de l'UE. Elle a notamment créé un groupe de travail sur le programme urbain qui rassemble des représentants de tous les services de la BEI en vue d'examiner les multiples manières dont la BEI peut contribuer au programme urbain de l'UE²⁴.

3.2. Actions proposées par les partenariats

Chaque partenariat est tenu d'élaborer un plan d'action, comprenant des propositions concrètes pour une amélioration de la réglementation, du financement et des connaissances, en rapport avec le thème du partenariat. Les trois premiers partenariats (sur la pauvreté urbaine, le logement et l'inclusion des migrants et des réfugiés) ont remis leurs projets de plans d'action²⁵ à la mi-2017 et les finaliseront d'ici la fin de l'année 2017. Ensuite, ces partenariats pourront continuer à travailler sur la mise en œuvre des actions proposées ainsi que sur les éventuelles actions futures. Les partenariats restants devraient rendre leurs plans d'action en 2018 ou 2019.

Il n'existe aucune obligation juridique de mettre en œuvre les actions qui sont, par conséquent, volontaires pour leurs destinataires. Toutefois, les institutions de l'UE, les États membres, les villes et les parties prenantes doivent étudier les moyens de mettre en œuvre les actions qui relèvent de leur compétence. La Commission prévoit de s'atteler à cette tâche et pourrait décider de mettre en œuvre certaines actions qui lui sont adressées sous la forme de propositions législatives, en ayant notamment recours à des instruments de financement, des processus d'élaboration de politiques inclusifs ou des mécanismes améliorés pour l'échange d'expériences. Le cas échéant, les actions pourront être incluses dans le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) en vue d'éventuelles modifications législatives.

3.2.1. Amélioration de la réglementation

Les villes sont confrontées à plusieurs niveaux de législation existant au niveau national et de l'UE, mais aussi parfois à l'échelon local et régional. La mise en œuvre de cette législation peut parfois s'avérer difficile étant donné que les dispositions n'ont pas nécessairement été élaborées dans une optique urbaine.

²³ <https://memportal.cor.europa.eu/Handlers/ViewDoc.ashx?doc=COR-2016-04284-00-01-TCD-TRA-EN.docx>.

²⁴ Publication de la BEI et du Comité des régions intitulée «La boîte à outils du programme urbain de l'UE».

²⁵ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.

Dans le cadre du programme urbain de l'UE, la Commission examine comment elle peut mieux évaluer l'impact de la législation de l'UE sur les zones urbaines en s'appuyant sur les outils dont elle dispose et la participation accrue des parties prenantes. Elle analyse déjà²⁶ l'impact territorial potentiel des initiatives législatives ou politiques comprenant une dimension urbaine. En 2016 et en 2017, la Commission a testé les méthodes disponibles sur les cinq cas suivants: l'évaluation de la directive sur la performance énergétique des bâtiments; la nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe; les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison; les exigences minimales de qualité concernant l'eau réutilisée dans l'UE; et les véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

Les analyses d'impact territorial ont donné aux experts issus des villes, des régions et des États membres la possibilité d'expliquer à la Commission leurs points de vue sur les initiatives de l'UE et, par conséquent, de fournir des renseignements utiles sur leurs différents impacts potentiels sur les villes. Les résultats des analyses d'impact territorial sont utilisés pour les analyses d'impact élaborées par la Commission dans le cadre de ses initiatives politiques. En outre, le processus a permis une étroite coordination des politiques entre les services de la Commission. La prochaine étape consistera à tirer des conclusions des tests afin que la Commission et les États membres aient plus largement recours à des méthodes d'impact territorial améliorées.

Les premiers projets d'actions des partenariats en vue de l'amélioration de la réglementation sont axés sur l'amélioration potentielle des processus d'élaboration des politiques et de la législation. Ils vont au-delà d'une modification de la législation et incluent de nouvelles propositions non législatives. Ces actions pourraient être examinées par la Commission dans le cadre de la plateforme REFIT²⁷ ou par d'autres canaux. Voici quelques exemples de projets d'actions développés par les partenariats²⁸:

- **révision de la décision sur les services d'intérêt économique général concernant le groupe cible des logements sociaux** – Cette action vise à réviser la définition actuelle du groupe cible des logements sociaux dans la décision sur les services d'intérêt économique général afin d'améliorer la sécurité juridique pour les investisseurs immobiliers publics et privés, intéressés par des logements sociaux et abordables;
- **adoption d'une garantie pour l'enfance européenne** – Cette action vise à réduire le niveau de pauvreté chez les enfants et les jeunes à l'échelle nationale et de l'UE grâce à une garantie pour l'enfance. Elle nécessite de définir un ensemble d'objectifs réalistes et

²⁶ En collaboration avec le Comité des régions (qui a également testé des méthodes d'*analyse d'impact territorial*), notamment par l'organisation conjointe de séminaires et par la diffusion de méthodes.

²⁷ La plateforme REFIT a été créée en mai 2015 afin de conseiller la Commission sur la manière dont elle peut rendre la réglementation de l'UE plus efficiente et efficace tout en réduisant les contraintes et sans pour autant compromettre les objectifs poursuivis par ses politiques. Elle se compose d'un groupe de réflexion des États membres, chaque État membre détenant un siège, et d'un groupe de réflexion des parties intéressées comprenant 18 membres et deux représentants du Comité social et économique européen et du Comité des régions.

²⁸ Ces actions relèvent des partenariats. Dans la mesure où elles n'ont pas été élaborées par la Commission, il se peut qu'elles ne reflètent pas l'opinion de la Commission et qu'elles ne relèvent pas de sa compétence.

mesurables, de garantir les droits de l'enfant grâce à une stratégie ou un plan national de lutte contre la pauvreté infantile fondé sur les droits de l'enfant et de dégager des fonds suffisants;

- **création d'un comité consultatif européen des migrants** – Cette action vise à inclure les réfugiés et les autres migrants dans la conception des politiques liées à leur intégration. Le comité consultatif se composera de migrants et de réfugiés. Dans un premier temps, il conseillera le partenariat (sur l'éventuelle mise au point d'actions supplémentaires). Ensuite, il pourrait conseiller les décideurs politiques nationaux, locaux et de l'UE.

3.2.2. Amélioration du financement

Les principaux défis européens, tels que la transition énergétique, l'emploi et la société inclusive, requièrent des investissements dans l'énergie intelligente et durable, les transports durables, les infrastructures des technologies de l'information et de la communication, l'innovation sociale et fondée sur la nature, les logements abordables et économes en énergie, l'éducation, les infrastructures de santé, la qualité de l'air ou l'adaptation aux changements climatiques. Toutefois, les investissements publics ayant fortement chuté depuis la crise de 2010, les villes font face à des difficultés pour financer ces investissements²⁹.

De nombreux instruments et possibilités de financement de l'UE sont à la disposition des villes. Par exemple, le Fonds européen de développement régional (FEDER) investit environ 100 milliards d'EUR (de 2014 à 2020) dans les villes et, de ce montant, 15 milliards d'EUR sont directement gérés par les villes, ce qui leur donne la possibilité de développer leurs propres stratégies (en intégrant des interventions provenant de différents domaines d'action fondées sur les possibilités et les défis locaux) et de sélectionner les projets d'investissement les plus appropriés. Avec un budget de 370 millions d'EUR (de 2015 à 2020), le FEDER finance également les actions innovatrices urbaines qui aident les villes à tester de nouvelles solutions de développement urbain. Le programme «Horizon 2020» constitue un autre exemple important: 1,5 milliard d'EUR (de 2014 à 2017) a été investi dans des actions d'innovation et de recherche urbaines et, de ce montant, 435 millions d'EUR (de 2014 à 2017) ont été consacrés à des actions d'innovation pour les villes intelligentes et durables. La Banque européenne d'investissement (BEI) a investi 116 milliards d'EUR (de 2011 à 2016) dans le développement urbain de l'UE et a accordé un prêt direct à plus de 150 communes dont la population dépasse les 75 000 habitants ainsi qu'un prêt indirect à plusieurs centaines d'autres communes par le biais de crédits auprès de banques de développement.

Il convient cependant de sensibiliser davantage les villes aux initiatives existantes et de rationaliser les pratiques actuelles en matière de consultation et de financement. Afin de faciliter les échanges d'expériences sur les projets de financement urbains, la Commission a créé le réseau de développement urbain³⁰. Parallèlement, il convient de mieux aligner les sources existantes sur les besoins et les défis des villes, notamment grâce aux autres réseaux existants. Dans cette optique, la Commission et la BEI œuvrent à la création d'une nouvelle

²⁹ L'état des villes européennes 2016, p. 192.

³⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/themes/urban-development/network/.

«plateforme consultative et d'investissement urbain» qui fournira aux villes des services de conseils financiers et techniques. La plateforme fournira un soutien personnalisé tout au long des principales étapes de la préparation et de la mise en œuvre des projets urbains intégrés, notamment le développement de stratégies d'investissement, la constitution d'une réserve de projets et l'évaluation des outils de financement innovants tels que la combinaison des Fonds structurels et d'investissement européens et du Fonds européen pour les investissements stratégiques.

Les premiers projets d'actions des partenariats en vue de l'amélioration du financement sont axés sur l'amélioration de l'accès des villes au financement de l'UE sur la base des besoins des autorités locales et du cadre de la politique de cohésion après 2020. Voici quelques exemples de projets d'actions développés par les partenariats³¹:

- **création d'une subvention globale pour les autorités urbaines en vue de lutter contre la pauvreté dans le cadre de la politique de cohésion après 2020** – Cette action vise à faciliter l'accès des villes aux fonds de l'UE par l'introduction d'un nouvel objectif thématique sur le développement urbain soumis à la condition ex ante correspondante et par une possible affectation des fonds à la pauvreté urbaine;
- **amélioration de l'accès des villes aux fonds de l'UE soutenant l'intégration des réfugiés et des autres migrants** – Cette action vise à améliorer l'accès des villes aux fonds de l'UE favorisant l'intégration des réfugiés et des autres migrants. Dans la majorité des cas, les villes n'ont pas un accès direct aux fonds de l'UE et doivent passer par leur État membre ou région, qui est chargé de la gestion des fonds. En outre, l'accès à ces fonds peut s'avérer complexe, ce qui constitue un défi pour les villes dont la capacité administrative est limitée et/ou qui doivent agir dans l'urgence. L'action vise à améliorer la situation dans le prochain cadre financier pluriannuel (après 2020).

3.2.3. Amélioration des connaissances

Les villes doivent s'adapter à un monde en évolution constante. Elles devraient baser leurs décisions sur des informations précises et pouvoir s'inspirer de l'expérience d'autres villes. Les politiques, la législation et les instruments de l'UE doivent également être fondés sur des éléments solides et fiables touchant aux questions urbaines. C'est la raison pour laquelle le programme urbain de l'UE vise à améliorer la base de connaissances et à favoriser l'échange des bonnes pratiques. Afin d'améliorer l'accès aux données, la Commission a mis sur pied la «plateforme de données urbaines»³² qui compile, de façon inédite, les données mises à disposition par Eurostat sur les principaux défis urbains (notamment le logement, les principaux polluants ou le trafic) et fournit des indicateurs clés, non seulement pour les villes, mais également pour les régions métropolitaines et les zones urbaines fonctionnelles. En outre, deux publications importantes ont récemment contribué à la compréhension des villes européennes: la première, «Urban Europe: statistics on cities, towns and suburbs» (*Europe*

³¹ Ces actions relèvent des partenariats. Dans la mesure où elles n'ont pas été élaborées par la Commission, il se peut qu'elles ne reflètent pas l'opinion de la Commission et qu'elles ne relèvent pas de sa compétence.

³² <http://urban.jrc.ec.europa.eu/>.

urbaine: statistiques sur les villes et les banlieues)³³ (2016), fournit des statistiques détaillées; la seconde présente l'état des villes européennes³⁴ et met en lumière la façon dont les caractéristiques particulières des villes européennes peuvent soutenir les priorités de l'UE en matière d'emploi et de croissance, de migration et d'action en faveur du climat en stimulant l'innovation, en brassant des populations issues de tous horizons et en réduisant notre empreinte sur la planète.

Une définition mondiale et harmonisée de la ville³⁵ permettant de présenter les éléments sur lesquels sont fondées les discussions mondiales au sujet de l'urbanisation et du développement urbain serait un élément qui contribuerait fortement à la compréhension générale des questions urbaines. À cet effet, la Commission s'est engagée vis-à-vis de la communauté internationale à élaborer une telle définition.

La Commission aide aussi les villes à mieux concevoir leurs propres politiques; elles peuvent par exemple autoévaluer leurs performances environnementales et leur approche durable concernant les thèmes environnementaux clés grâce à l'outil d'analyse comparative «Green city tool»³⁶.

Il convient également de partager les connaissances et les informations avec les villes de façon rationalisée. C'est la raison pour laquelle la Commission a mis sur pied un point d'entrée unique pour les villes et les parties prenantes, le «guichet unique»³⁷ concernant toutes les initiatives urbaines. Il fournit des informations exhaustives, fiables et adaptées sur les connaissances, les fonds et le droit de l'UE.

Il est essentiel de tirer parti des connaissances et de l'expérience accumulées. Pour ce faire, il y a lieu d'adopter un regard neuf sur la capitalisation des connaissances, le renforcement des capacités et le réseautage³⁸. En effet, les connaissances acquises au fil des décennies avec le soutien de l'UE sont fragmentées, disponibles par le biais de projets individuels et, par conséquent, souvent trop difficilement accessibles pour les villes et les décideurs politiques. Les connaissances scientifiques (notamment issues du pilier «Excellence scientifique» du programme Horizon 2020, de Civitas, de l'Agence européenne pour l'environnement ou du centre commun de recherche de la Commission européenne) et les connaissances appliquées (notamment issues de l'initiative de programmation conjointe «Urban Europe», des programmes Urbact ou ORATE³⁹) doivent être compilées, synthétisées et rendues facilement accessibles aux décideurs politiques. Quelques tentatives, telles que le réseau de développement urbain ou la plateforme d'échange de connaissances, ont déjà été menées en vue de capitaliser les connaissances acquises dans le cadre des programmes de l'UE (par

³³ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-01-16-691>.

³⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/themes/urban-development/cities-report.

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3477_fr.htm.

³⁶ <http://ec.europa.eu/environment/urban/tool.htm>.

³⁷ https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/cities_fr.

³⁸ Il existe de nombreuses sources d'inspiration, telles que les «réseaux de transfert» du programme Urbact (<http://urbact.eu/capitalisation-and-dissemination>) ou le «TAIEX REGIO peer-to-peer» qui favorise l'échange de connaissances des agents de la fonction publique et améliore ainsi leur capacité administrative (http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/how/improving-investment/taix-regio-peer-2-peer/).

³⁹ <https://www.espon.eu/>.

exemple, la plateforme d'échange de connaissances présente aux villes les nouvelles solutions de recherche et d'innovation disponibles pour relever les nombreux défis sociétaux). Ce transfert de connaissances est également très pertinent pour la coopération extérieure dans la mesure où l'UE jouit d'une longue expérience en matière de développement urbain et peut la partager avec d'autres pays.

Les premiers projets d'actions des partenariats en vue de l'amélioration des connaissances sont axés sur la nécessité de poursuivre la mise au point de données locales et sur l'amélioration de leur utilisation dans l'élaboration de politiques à tous les niveaux. Les actions ciblant la collecte de données sont réparties par groupes cibles et par politiques sectorielles. En vue d'améliorer le processus d'élaboration des politiques urbaines, des contrôles de cohérence pourraient être prévus. Voici quelques exemples de projets d'actions développés par les partenariats⁴⁰:

- **projet de guide d'orientation sur la réglementation de l'UE et le soutien public en matière de logements abordables** – Cette action vise à améliorer la clarté et la sécurité juridiques pour les investisseurs publics comme privés. Le partenariat sur le logement a réalisé une analyse approfondie des conséquences de l'actuelle législation de l'UE en matière d'aides d'État sur les logements abordables. Il en résulte un document d'orientation qui aborde les principaux sujets de préoccupation des fournisseurs de logements sociaux, abordables et communaux ainsi que des législateurs des États membres et de l'UE;
- **création d'une académie des pairs sur les pratiques et les stratégies d'intégration** – Cette action vise à proposer des formations et différents types d'activités pour renforcer les connaissances et la capacité des décideurs politiques à favoriser l'intégration des réfugiés et des autres migrants. En effet, les autorités locales sont confrontées à une gamme complexe de défis en matière d'intégration et sont de plus en plus contraintes d'agir rapidement pour répondre à l'évolution des demandes et des besoins de leur population. Il est essentiel de disposer des connaissances et des capacités nécessaires si l'on veut élaborer des politiques d'intégration adaptées et efficaces;
- **création d'une base statistique solide concernant les données relatives à l'intégration au niveau urbain et régional** – Cette action vise à aider les villes dans l'élaboration des politiques d'intégration fondées sur des éléments probants. Actuellement, au niveau local, la disponibilité des statistiques relatives à l'intégration est inégale, la participation des villes à la collecte des données est limitée et il n'existe pas d'indicateurs d'intégration comparables. En outre, il en résulte que le transfert des connaissances entre les villes est limité;
- **création d'une base de données et d'une boîte à outils sur l'intégration des migrants et les logements abordables** – Cette action vise à aider les villes à élaborer des politiques fondées sur des éléments probants grâce à un transfert de données et de connaissances

⁴⁰ Ces actions relèvent des partenariats. Dans la mesure où elles n'ont pas été élaborées par la Commission, il se peut qu'elles ne reflètent pas l'opinion de la Commission et qu'elles ne relèvent pas de sa compétence.

fiables. Actuellement, au niveau local, la disponibilité des statistiques est inégale. En outre, le transfert des connaissances entre les villes est minime.

4. CONCLUSIONS ET ETAPES SUIVANTES

Après un an seulement, le programme urbain de l'UE a déjà produit les premiers résultats concrets. Les douze partenariats sont opérationnels, un système de gouvernance est en place et trois projets de plans d'action ont été élaborés. La Commission a inclus les questions urbaines dans son programme et s'est efforcée d'améliorer la coordination interne, d'impliquer davantage les villes et de faciliter l'accès de celles-ci aux informations sur les possibilités offertes par l'UE. La méthode de travail, à savoir la gouvernance à plusieurs niveaux, la participation multipartite et l'approche intégrée, fonctionne et pourrait être appliquée à d'autres domaines d'action.

L'engagement en faveur du programme urbain de l'UE, amorcé sous la présidence néerlandaise de l'UE, demeure ferme. La Commission, les États membres et les villes tiennent à renforcer la dimension urbaine de leurs activités, ce qui leur permettrait de resserrer leurs liens avec les citoyens grâce à l'élaboration de bonnes politiques dont les résultats positifs sont perceptibles au quotidien. L'intérêt est aussi international. En effet, le concept de «programme urbain» est largement compris et a également été développé dans le cadre du nouveau programme pour les villes et du programme urbain de l'Union pour la Méditerranée. En outre, les villes et les autorités locales revêtent une importance croissante dans les processus internationaux en matière de développement durable, de climat et de réduction des risques de catastrophe.

Un an après sa mise en œuvre, le programme urbain de l'UE a déjà démontré que la politique urbaine de l'UE pouvait être renforcée et qu'il était nécessaire d'examiner cette question plus en détail. Le programme urbain n'en est qu'à ses prémices, mais certaines étapes concrètes sont déjà fixées: les 27 et 28 novembre, l'évolution du programme urbain de l'UE sera examinée au cours du Forum Cities; en 2018 et 2019, les douze partenariats devraient tous avoir finalisé leurs plans d'action; en 2018, le document de travail des services de la Commission sur les villes et les autorités locales des pays tiers devrait paraître; entre 2018 et 2021, certaines de ces actions devraient être mises en œuvre; d'ici la fin de l'année 2019, la Commission prévoit de procéder à une évaluation du programme urbain de l'UE. Tout cela devrait entraîner une compréhension commune des meilleures manières de collaborer avec les villes et de soutenir leur développement. Convaincue que les villes sont des acteurs clés devant être inclus dans la conception et la mise en œuvre des politiques de l'UE, la Commission s'engage à poursuivre la promotion du programme urbain de l'UE.