



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Le rôle des villes dans la politique de cohésion 2014-2020

SYNTHÈSE

Résumé

Les zones urbaines représentent un important facteur de développement régional. Au cours de la période de programmation 2007-2013, la contribution principale des villes et des zones urbaines relevait du niveau des projets. Pour la période de programmation 2014-2020, la politique de cohésion opte pour un renforcement des zones urbaines. Toutefois, en pratique, l'ampleur du rôle des villes ne semble pas avoir été modifié. Dans la mesure où la phase de programmation est presque terminée, il n'existe plus que des possibilités limitées d'influencer notablement la conception des nouveaux programmes. La prochaine occasion de faire participer les villes se présentera dans le cadre de partenariats qui se déploieront pendant la période de programmation.

Ce document a été demandé par la commission du développement régional du Parlement européen.

AUTEUR(S)

Christine Hamza (Metis GmbH)
Alexandra Frangenheim (Metis GmbH)
David Charles (EPRC)
Stephen Miller (EPRC)

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Marek Kołodziejcki
Parlement européen
Département thématique B: Politiques structurelles et de Cohésion
B-1047 Bruxelles
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTANCE ÉDITORIALE

Virginija Kelmelytė

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN.
Traductions: DE, FR.
Synthèse: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le Département thématique B ou vous abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Rédaction achevée en septembre 2014.
© Union européenne, 2014.

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

SYNTHÈSE

Les villes, qui abritent à la fois les pans les plus riches de la société et les zones sociales les plus défavorisées, sont des points névralgiques de la vie économique et sociale. Alors que les villes continuent de gagner en importance dans le développement économique et social de l'Europe, les politiques restent orientées vers les secteurs et les frontières administratives. Si l'on veut renforcer leur rôle et le rôle des zones urbaines dans les politiques à venir, il importe de **comprendre leurs caractéristiques**. À plusieurs reprises, on a essayé de définir les zones urbaines en utilisant des typologies variées. Néanmoins, ces typologies ne rendent pas compte de l'hétérogénéité des cas de figure, ni de la difficulté de comparer deux situations. C'est aussi sans compter la difficulté de délimiter les limites des zones urbaines, dès lors que les agglomérations et leurs hinterlands sont caractérisés par des frontières administratives tracées au beau milieu de systèmes fonctionnels.

La politique de cohésion est également orientée vers les thématiques sectorielles et les frontières administratives. Ces dernières années, plusieurs États membres, ainsi que la **Commission européenne** ont peu à peu pris conscience de l'intérêt de **se centrer sur les zones urbaines** comme vecteur d'une politique de développement nationale et régionale. Depuis 1990, la Commission européenne intègre des initiatives urbaines spécifiques afin de soutenir les aspects des politiques européennes liés au développement urbain. Plusieurs documents essentiels ont été rédigés à cet égard au cours des 15 dernières années. Les programmes urbains **URBACT** I et II, par exemple, lancés par l'initiative communautaire **URBAN**, avaient pour objet de faciliter la mise en place et le développement d'un réseau européen d'échanges d'expériences. Au cours de la période 2007-2013, les **aspects urbains ont été intégrés** à plus de la moitié des programmes opérationnels et assortis d'une enveloppe budgétaire substantielle, mais avec des différences entre l'UE-12 et l'UE-15. Les **expériences acquises par l'UE-15 grâce à l'initiative URBAN** ont eu des retombées sur l'intégration des programmes opérationnels dans les États membres concernés.

Un nouvel instrument financier a vu le jour au cours de la période 2007-2013: alliance européenne d'appui aux investissements durables en zone urbaine (JESSICA), mis en œuvre dans 13 pays de l'UE-15 et 10 pays de l'UE-12. Nombre des enseignements tirés sont visibles dans les nouveaux règlements de la politique de cohésion. D'une manière générale, la période de programmation 2007-2013 a constitué un important processus d'apprentissage pour l'UE-12, et la nécessité d'un développement urbain intégré a été bien comprise.

Les instruments mis en place par la politique de cohésion 2014-2020 renforcent le rôle des zones urbaines en reconnaissant l'intérêt d'investir prioritairement et spécifiquement dans les villes et leurs agglomérations. La Commission européenne propose des **interventions à différents échelons: européen, national et local**.

La volonté de la Commission européenne de renforcer le rôle des villes dans la nouvelle période de programmation 2014-2020 n'a pas été rencontrée à l'échelon des États membres. Certains pays donnent aux villes la possibilité de participer au processus de programmation; d'autres proposent de nouveaux programmes, de nouvelles priorités ou de nouveaux instruments financiers pour les aider à participer de manière plus intégrée à la réalisation de projets. Néanmoins, d'autres mesures auraient pu être prises pour

permettre aux villes de participer plus activement, en particulier en ce qui concerne le développement de programmes.

Au niveau des programmes, soit les villes **relèvent de régions plus étendues**, soit il existe un **programme régional qui couvre les frontières administratives de la ville**. Les deux cas présentent des inconvénients. Dans le premier scénario, les villes ne jouissent que d'un statut très limité en regard des autres parties de la région et, par conséquent, leurs préoccupations sont moins entendues. Dans le second, les frontières administratives de la ville et la portée du programme opérationnel ignorent les agglomérations.

Les programmes opérationnels en vigueur dans certains États membres contiennent un axe prioritaire qui cible spécifiquement les zones urbaines en misant sur des stratégies locales. Même si les zones urbaines sont passées du statut de projet à celui d'axe prioritaire, elles ne peuvent aucunement orienter les programmes du FEDER, et encore moins ceux du FSE. À nouveau, ces nouveaux programmes impliquent essentiellement les villes au niveau des projets sans les considérer comme des partenaires.

L'approche territoriale intégrée en matière d'investissements proposée par la Commission européenne a suscité des réserves de la part des autorités de gestion nationales ou régionales au motif qu'elle suppose une gestion lourde en regard de budgets relativement modestes, et qu'elle comporte des risques associés au transfert de prérogatives et de responsabilités aux villes et à des associations non éprouvées.

L'aspect territorial qui, dans la plupart des pays plus développés a été réduit à 5 % dans un des axes prioritaires, est basé sur des stratégies locales héritées de la période précédente et, dans certains cas, on observe une **atténuation de cette orientation territoriale au cours des deux derniers programmes**. Si certaines **initiatives européennes "Villes intelligentes"** sont prévues, elles ne concernent généralement que les **thèmes centrés sur l'énergie et la mobilité**. Il n'y a pas d'approche réellement holistique du développement de la ville en tant qu'entité sociale, physique et technologique.

En résumé, l'ampleur du rôle des villes au cours de la période de programmation **2014-2020** de la politique de cohésion ne semble **pas différer** de la période de programmation précédente. Même si la Commission européenne a cherché à mieux positionner les représentants des villes en aménageant divers articles et paragraphes à ce sujet dans les règlements concernés, les États membres ont largement conservé les anciennes procédures. Il convient néanmoins d'établir une distinction entre l'UE-12 et l'UE-15. Si les pays membres de cette dernière ont tendance à conserver les procédures héritées du passé, les États de l'UE-12 s'efforcent par divers moyens de satisfaire aux nouveaux critères.

La période de programmation est presque achevée et il n'existe plus que **des possibilités limitées d'influencer** la conception des nouveaux programmes. Les **possibilités** qu'offre le nouveau règlement portant dispositions communes **n'ont pas été exploitées** parce que le paquet législatif n'a été approuvé qu'après que la période de programmation ne soit déjà entrée dans sa phase finale et que les États membres n'ont pas suivi les idées ambitieuses de la Commission européenne. La prochaine occasion d'impliquer les villes se présentera dans le cadre de partenariats déployés pendant la phase de mise en œuvre du programme, que ce soit par le biais de projets ou de réseaux, ou en impliquant les villes en tant que partenaires dans des échanges et des décisions liés à la future politique de cohésion.

L'ensemble des recommandations proposées est centré sur des activités à court et moyen termes. Elles sont liées au développement des zones urbaines et des agglomérations pour la prochaine période de programmation, à la participation accrue des représentants des zones urbaines, ainsi qu'à l'amélioration des interactions transsectorielles aux échelons européen, national et régional.

Tableau 1: Recommandations à l'appui du rôle des villes dans la politique de cohésion

Commission européenne
Définir à l'échelon européen un programme urbain qui prenne en considération le modèle européen de développement urbain
Élaborer des instruments permettant la mise en œuvre du programme urbain
Reconnaître l'intérêt des questions liées aux agglomérations en tant qu'indicateur de l'évaluation du projet
Définir des conditions ex-ante sur le plan des concepts urbains et des stratégies urbaines
Commission européenne – Parlement européen
Faire participer les villes à l'élaboration des politiques (Union européenne et États membres), la Commission européenne prenant une part active dans l'identification des villes participantes
Renforcer la coordination transsectorielle des politiques
Améliorer la qualité et le caractère systématique des interactions entre les directions générales de la Commission européenne en ce qui concerne la compréhension du rôle des villes et la définition des "villes intelligentes"
Ouvrir l'approche des villes intelligentes au-delà des thèmes liés à l'énergie et aux TIC
Agences européennes et Commission européenne
Assurer la coordination entre les diverses initiatives, réseaux et programmes mis en place à l'échelon européen et sur la thématique des villes
Mettre sur pied une plateforme consacrée aux thèmes urbains qui touchent différentes initiatives urbaines
Échelon administratif national
Désigner un représentant de la politique urbaine pour participer à l'élaboration de la politique urbaine européenne
Mettre en œuvre une politique d'agglomération dans le cadre de la politique de développement régional
Définir différents types de régions en fonction de leurs besoins d'intervention financière et d'orientations thématiques différentes
Renforcer l'interaction des agglomérations en regard des fonds structurels
Élaborer des stratégies d'agglomération comprenant les villes mais aussi leur hinterland
Contribuer à l'autonomie des agglomérations sur le plan de leur gestion
Assurer la coordination transsectorielle de thèmes d'intérêt pour la ville
Niveau régional
Mettre en place des réseaux de coopération au-delà des frontières administratives
Axer les programmes urbains sur les niveaux des projets et des programmes
Améliorer les interactions entre administrations sectorielles afin de favoriser les échanges interdisciplinaires des programmes urbains

