



PARLEMENT EUROPÉEN

2014 - 2019

Commission du développement régional

2014/2213(INI)

6.2.2015

PROJET DE RAPPORT

sur la dimension urbaine des politiques européennes
(2014/2213 (INI))

Commission du développement régional

Rapporteure: Kerstin Westphal

SOMMAIRE

Page

No table of contents entries found.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la dimension urbaine des politiques européennes (2014/2213 (INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et plus particulièrement son titre XVIII,
- vu le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil¹,
- vu le règlement (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières applicables à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006²,
- vu le règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif "Coopération territoriale européenne"³,
- vu sa résolution du 23 juin 2011 sur l'agenda urbain européen et son avenir au sein de la politique de cohésion⁴,
- vu la communication de la Commission du 18 juillet 2014 sur la dimension urbaine des politiques européennes – Principales caractéristiques d'un programme urbain de l'UE (COM(2014)0490),
- vu la communication de la Commission du 18 juin 2014 relative au programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): situation actuelle et perspectives (COM(2014)0368),
- vu la communication de la Commission du 3 mars 2010 intitulée "Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive" (COM(2010)2020),
- vu la communication de la Commission du 28 octobre 1998 relative à un cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne (COM(1998)0605),

¹ JO L 347 du 20.12.2013, p. 320.

² JO L 347 du 20.12.2013, p. 289.

³ JO L 347 du 20.12.2013, p. 259.

⁴ JO C 390E du 18.12.2012, p. 10.

- vu la communication de la Commission du 6 mai 1997 intitulée "La question urbaine: orientations pour un débat européen" (COM(1997)0197),
- vu le sixième rapport de la Commission sur la "cohésion économique, sociale et territoriale: Investissement dans l'emploi et la croissance – La promotion du développement de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE", juillet 2014,
- vu le rapport de la Commission intitulé "Cities of tomorrow: Investing in Europe" (les villes de demain: investir en Europe), Bruxelles, 17 et 18 février 2014,
- vu le rapport de la Commission intitulé "Digital Futures – a journey into 2050 visions and policy challenges, cities, villages and communities" (avenir numérique – un voyage dans les visions, les défis stratégiques et les villes, villages et communautés de 2050), 2014,
- vu les conclusions du Conseil adoptées à Bruxelles le 19 novembre 2014 sur le sixième rapport sur la "cohésion économique, sociale et territoriale: Investissement dans l'emploi et la croissance",
- vu les conclusions de la présidence adoptées lors de la réunion informelle des ministres responsables de la politique de cohésion des 24 et 25 avril 2014 à Athènes,
- vu les conclusions de la présidence polonaise sur la dimension territoriale des politiques de l'Union et de la future politique de cohésion, adoptées lors de la réunion informelle des ministres responsables de la politique de cohésion de l'Union et du développement territorial et urbain des 24 et 25 novembre 2011 à Poznan,
- vu l'agenda territorial de l'Union européenne 2020, approuvé lors de la réunion informelle des ministres responsables de l'aménagement et du développement du territoire du 19 mai 2011 à Gödöllő,
- vu la déclaration de Tolède, adoptée lors du Conseil informel de ministres sur le développement urbain du 22 juin 2010 à Tolède,
- vu la charte de Leipzig sur la ville européenne durable, adoptée lors du Conseil informel de ministres sur le développement urbain des 24 et 25 mai 2007 à Leipzig,
- vu l'avis du Comité des régions du 25 juin 2014 intitulé "Vers une politique urbaine intégrée pour l'Union européenne",
- vu l'avis du Comité économique et social européen (CESE) du 26 mai 2010 sur la nécessité d'appliquer une approche intégrée à la réhabilitation urbaine¹,
- vu l'article 52 de son règlement,
- vu le rapport de la commission du développement régional et l'avis de la commission de l'emploi et des affaires sociales (A8-0000/2015),

¹ JO C 21 du 21.1.2011, p. 1.

- A. considérant qu'en 2014, la moitié de la population mondiale¹ et 72 % de la population européenne vivaient dans des zones urbaines² et qu'à l'horizon 2050, près de 80 % de la population de la planète vivra en milieu urbain³;
- B. considérant que les "zones urbaines fonctionnelles" de l'Union ne se limitent pas uniquement aux grandes villes, mais comprennent également une structure polycentrique unique, construite autour de villes de grande, moyenne et petite taille et de zones périurbaines, allant ainsi au-delà des frontières administratives traditionnelles pour englober divers territoires liés par les défis économiques, sociaux, environnementaux et démographiques auxquels ils sont confrontés;
- C. considérant que les villes et les zones urbaines fonctionnelles plus vastes constituent les piliers économiques et les moteurs de l'emploi dans l'Union européenne, étant donné que l'innovation et les nouvelles activités économiques trouvent leur origine dans les villes, et qu'elles représentent donc un atout majeur pour l'Union dans ses relations avec les autres régions du monde;
- D. considérant que certaines villes sont confrontées à une baisse de leur population et à des problèmes dus à la taille des infrastructures qu'elles offrent, tandis que d'autres voient leur population augmenter, ce qui fait peser une pression accrue sur les infrastructures existantes et exacerbe d'autres problèmes, tels que le chômage (des jeunes), l'exclusion sociale, l'encombrement de la circulation et la pollution;
- E. considérant que les défis auxquels les villes font face ne peuvent être relevés qu'en tenant compte de leur lien avec les zones rurales avoisinantes;
- F. considérant que les initiatives stratégiques européennes ont une incidence directe ou indirecte sur le développement durable des villes et sur la politique urbaine;
- G. considérant qu'environ 70 % des politiques et législations européennes sont mises en œuvre aux niveaux local et régional;
- H. considérant qu'il n'existe que peu de cohérence au niveau européen entre les différents programmes de subvention et les différentes initiatives stratégiques et que l'approche sectorielle de la politique de l'Union peut mener à l'adoption de politiques et de législations contre-productives pour les zones urbaines, ce qui a un effet négatif et entrave sur le développement urbain;
- I. considérant qu'en 1997, la Commission a publié une communication sur un programme urbain pour l'Union européenne⁴, mais que le rôle des villes européennes dans l'élaboration des politiques de l'Union fait encore l'objet de discussions;
- J. considérant que, par le passé, le Parlement a appuyé la proposition de la Commission de présenter un "programme urbain" instaurant un cadre pour la future politique urbaine au

¹ Parag Khanna, *Beyond City Limits*, Foreign Policy, 6 août 2010.

² Eurostat - City Statistics, 2014.

³ The Vertical Farm, www.verticalfarm.com.

⁴ Communication de la Commission du 6 mai 1997 intitulée "La question urbaine: orientations pour un débat européen" (COM(1997)0197).

niveau européen;

- K. considérant que la subsidiarité, telle que définie dans le traité FUE, ainsi que la gouvernance à niveaux multiples et le principe de partenariat sont des éléments fondamentaux pour assurer une bonne application de toutes les politiques européennes, et qu'il convient d'accroître en conséquence les ressources et les compétences investies par les autorités locales et régionales;
- L. considérant que le règlement relatif au Fonds européen de développement régional (FEDER) (règlement (UE) n° 1301/2013) renforce la dimension urbaine des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) en allouant au moins 5 % de ses moyens à des actions intégrées en faveur d'un développement urbain durable, en donnant aux autorités urbaines plus de responsabilités dans la sélection et la gestion des projets grâce à la création d'outils tels que les investissements territoriaux intégrés (ITI), le développement local mené par les acteurs locaux (CLLD) et les "actions innovantes" et en établissant un réseau de développement urbain;
- M. considérant que le principe de partenariat établi dans le règlement portant dispositions communes (règlement (UE) n° 1303/2013) comporte des dispositions relatives à l'association des autorités urbaines au processus d'élaboration des politiques européennes dès les premières étapes;

La dimension urbaine des politiques européennes

- 1. estime que les politiques européennes devraient aider les villes et les zones urbaines fonctionnelles plus vastes à réaliser pleinement leur force et leur potentiel en tant que moteurs de la croissance économique, de la création d'emplois et de l'inclusion sociale; pense dès lors que les villes et les zones urbaines fonctionnelles plus vastes doivent être associées plus étroitement à l'ensemble du cycle d'élaboration des politiques européennes;
- 2. demande à la Commission de proposer des solutions pour instaurer un mécanisme d'alerte rapide, donnant aux gouvernements régionaux et locaux la possibilité de vérifier si les principes de subsidiarité et de proportionnalité ont été pris en considération;

Vers un programme urbain européen intégré

- 3. appuie l'établissement d'un programme urbain européen en vue d'ancrer la dimension urbaine plus efficacement dans le processus d'élaboration et d'application des politiques nationales et européennes et d'améliorer ainsi les conditions nécessaires à un développement des zones urbaines fonctionnelles en Europe qui soit durable, économique et favorable à l'inclusion sociale;
- 4. est d'avis que le programme urbain européen devrait être le produit des efforts conjugués de la Commission, des États membres et des villes pour rationaliser, coordonner et mettre en œuvre des politiques européennes dotées d'une dimension urbaine au moyen d'une approche pratique, intégrée et coordonnée, mais également flexible, au sein des villes et en collaboration avec elles, tout en respectant l'architecture institutionnelle des différents États membres;

5. pense qu'un programme urbain européen devrait être parfaitement aligné sur la stratégie et les objectifs globaux de l'Union, et en particulier sur la stratégie Europe 2020; souligne que les frontières administratives ont de moins en moins de sens lorsqu'il s'agit de relever des défis en matière de développement au niveau local; estime donc que le programme urbain européen devrait être axé sur l'inclusion et tenir compte de la diversité des entités territoriales de l'Union, en accordant une attention particulière aux liens existant entre les villes et les zones rurales;
6. prie instamment la Commission de présenter une communication précisant les caractéristiques du futur programme urbain européen, fondé sur l'"acquis urbain" et sur une vaste consultation de diverses parties prenantes; demande à la Commission d'inclure le programme urbain européen dans son programme de travail annuel;

Intégration d'une approche de développement territorial intégrée dans la législation et l'élaboration des politiques européennes

7. invite la Commission à appliquer une approche territoriale intégrée plus axée sur le terrain lorsqu'elle élabore de nouvelles initiatives stratégiques ciblant les zones urbaines, afin de garantir la cohérence et de donner aux villes et aux zones urbaines fonctionnelles plus vastes les moyens d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive;
8. demande à la Commission d'inclure systématiquement une analyse d'impact territorial portant sur la dimension urbaine de toutes les initiatives stratégiques européennes pertinentes et de s'assurer que toutes les politiques sectorielles pertinentes de l'Union abordent de façon adéquate les défis auxquels les villes et les zones urbaines fonctionnelles plus vastes sont confrontées; appelle la Commission à axer ces analyses d'impact territorial sur les éléments suivants: un développement territorial équilibré, l'intégration territoriale et la gouvernance territoriale;
9. presse la Commission de systématiser et d'analyser toutes les données disponibles et tous les cadres conceptuels partagés ("acquis urbain") pour élaborer une définition claire du développement urbain durable intégré et recenser ainsi les objectifs européens communs en la matière;
10. encourage la Commission à réduire les formalités administratives liées à l'application de la législation européenne actuelle au niveau local et à veiller à ce que toute future réglementation analyse minutieusement les conséquences de sa mise en œuvre au niveau local;

La dimension urbaine des financements et instruments de la politique européenne

11. rappelle que les politiques structurelles de l'Union et leurs instruments financiers sont généralement mieux équipés pour faciliter la mise en place de stratégies territoriales intégrées complexes pour des zones fonctionnelles au moyen de règles et d'une planification stratégique partagées; encourage les États membres à exploiter pleinement les nouveaux instruments disponibles, tels que les ITI et le CLLD, ainsi que les nouveaux programmes opérationnels (PO) souples, afin d'appuyer efficacement la mise en œuvre de plans de développement urbain intégrés;

12. déplore que, malgré les éléments juridiquement contraignants liés à la dimension urbaine inclus dans la nouvelle politique de cohésion, notamment en ce qui concerne l'association des villes à la phase de programmation, la participation réelle des représentants urbains et des villes à l'élaboration des politiques est faible; invite la Commission et les États membres à appliquer systématiquement le principe de partenariat lorsqu'ils mettent en œuvre des programmes et des projets financés par l'Union, en accordant une attention particulière à la participation des villes à la gestion et à la gouvernance de ces programmes;
13. demande à la Commission et aux États membres d'utiliser pleinement le cadre réglementaire pour créer des synergies entre, d'une part, la politique de cohésion et les programmes subventionnés par l'Union (comme les initiatives LIFE, Horizon 2020, Énergie intelligente - Europe, etc.) et, d'autre part, les instruments financiers publics nationaux, et d'associer ceux-ci, dans la mesure du possible, à des instruments financiers privés, en vue de produire un effet de levier maximal avec l'argent public investi;

Un nouveau modèle de gouvernance à niveaux multiples

14. rappelle que les défis économiques, sociaux et environnementaux clés d'aujourd'hui transcendent les frontières administratives traditionnelles et que le décalage croissant entre les structures administratives et urbaines (coopération urbaine et périurbaine, coopération urbain-rural, etc.) nécessite de nouvelles formes de gouvernance souple pour poursuivre le développement territorial intégré des zones fonctionnelles de grande taille;
15. estime que le programme urbain européen devrait s'appuyer sur une nouvelle méthode de gouvernance à niveaux multiples associant l'échelon local plus étroitement à toutes les étapes du cycle politique, afin de rapprocher les politiques des réalités du terrain et de les rendre plus cohérentes et réactives vis-à-vis de l'évolution constante des zones urbaines fonctionnelles;
16. demande instamment à la Commission d'élaborer un nouveau modèle de gouvernance à niveaux multiples, qui combine des structures gouvernementales formelles avec des structures de gouvernance flexibles informelles correspondant aux nouvelles réalités de la société numérique "en réseau", qui soit adapté à l'échelle des défis existants et qui améliore la coopération à niveaux multiples, tant verticale qu'horizontale, avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux aux niveaux local, régional, national et européen, afin de rapprocher le gouvernement des citoyens et d'améliorer la légitimité démocratique du projet européen; souhaite que ce modèle devienne la méthode de travail du futur programme urbain européen;

Gestion des connaissances et partage des données

17. pense que les plateformes et réseaux urbains (comme URBACT, le programme de développement urbain en réseau) ont offert une formidable occasion d'associer les acteurs locaux et régionaux au développement urbain et de partager des connaissances entre les acteurs; presse la Commission de renforcer et d'améliorer la coordination entre ces plateformes pour permettre aux acteurs locaux de mieux les comprendre et de s'y

engager de façon plus efficace;

18. prie instamment la Commission et les États membres de tirer au mieux parti des activités de partage des connaissances et de renforcement des capacités mises en place par les projets financés par l'Union et d'autres initiatives de mise en réseau entre les villes; encourage la Commission à élaborer des mécanismes pour assurer un meilleur partage des résultats des projets dans tous ses services et à s'assurer que ces résultats alimentent le développement des politiques, au niveau tant national qu'europpéen;
19. est d'avis que, pour pouvoir formuler des politiques plus éclairées et mieux adaptées, il est nécessaire de produire des données de base uniformes; encourage Eurostat et la Commission à fournir et à compiler des données plus détaillées, collectées au niveau de la mise en œuvre des politiques – c'est-à-dire, souvent, au niveau local; souligne que la collecte de données de flux – qui mesurent les relations entre les villes et les régions qui les entourent – devient aussi de plus en plus importante pour pouvoir mieux appréhender les zones fonctionnelles complexes, et prie donc instamment la Commission de collecter et d'analyser ce type de données et d'en tirer des éléments probants pour développer les politiques;

Mise en œuvre du futur programme urbain européen

20. estime que, pour pouvoir être un outil efficace, le programme urbain européen devrait prendre la forme d'un cadre conceptuel partagé et régulièrement actualisé, qui met l'accent sur un nombre restreint de défis s'inscrivant dans le contexte plus large des objectifs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive et accorde une attention particulière à l'inclusion sociale, à l'évolution démographique et à la durabilité environnementale;
21. est convaincu que ces défis devraient satisfaire aux critères suivants: 1) être conformes au cadre conceptuel partagé; 2) constituer des défis urbains majeurs ayant une incidence considérable sur les villes et les zones urbaines fonctionnelles des États membres; 3) ne pas pouvoir être relevés de façon unilatérale par les États membres; 4) une approche européenne présente une réelle valeur ajoutée; prie instamment la Commission de commencer à recenser ces défis, en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes concernées, en particulier au niveau local;
22. invite instamment la Commission et les États membres à veiller au renforcement de la coordination intersectorielle des politiques présentant une dimension urbaine à tous les niveaux de gouvernement, afin d'assurer une meilleure intégration du développement urbain intégré; invite la DG REGIO, qui est responsable des politiques urbaines de l'Union, à conduire ce processus et à s'assurer que la dimension urbaine est prise en considération dans toutes les nouvelles initiatives;
23. demande à la Commission de nommer un envoyé spécial de l'Union européenne pour la politique urbaine pour contrôler et évaluer la mise en œuvre concrète de cette coordination en suivant de près la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et de l'agenda territorial de l'Union européenne de façon horizontale (en associant tous les secteurs pertinents) et verticale (en associant tous les niveaux de gouvernement); pense que l'envoyé spécial de l'Union européenne pour la politique urbaine devrait, avec l'aide

du groupe interservices "Développement urbain" de la Commission, procéder à une analyse d'impact systématique des propositions politiques, afin de garantir que la dimension urbaine de la future législation est prise en considération de façon adéquate;

24. invite la Commission à organiser régulièrement un sommet urbain sur le modèle du forum "Les villes de demain" et rassemblant des acteurs issus de tous les niveaux de gouvernance et de tous les secteurs; pense que ces sommets devraient offrir aux villes une véritable occasion d'engager un dialogue constructif avec les décideurs politiques dans les domaines pertinents et contribuer à évaluer l'incidence des politiques européennes sur les villes et les zones urbaines fonctionnelles et à trouver la meilleure manière d'associer celles-ci aux futures initiatives;
25. prie instamment les États membres de veiller à ce que les villes participent pleinement à l'élaboration et à la programmation des politiques stratégiques (comme les programmes de réforme nationaux, les accords de partenariat et les programmes opérationnels); invite les États membres à renforcer leurs échanges d'expérience au sujet des programmes nationaux de développement urbain, ce qui permettra aux villes les moyens d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, en prévoyant la tenue régulière de Conseils informels des ministres responsables du développement urbain;

Dimension extérieure du programme urbain européen

26. presse la Commission et les États membres de tenir pleinement compte des travaux préparatoires actuellement effectués pour le programme Habitat III et de veiller à ce que le futur programme urbain européen soit parfaitement compatible et coordonné avec les objectifs de ce programme urbain mondial; demande à la Commission de fournir au Parlement des informations régulières concernant la dimension extérieure du programme urbain européen et pense que ce programme urbain pourrait devenir la contribution de l'Union européenne au débat international sur le "nouvel agenda urbain" des Nations unies et à la conférence Habitat III sur le logement et le développement urbain durable, prévue en 2016;
27. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et aux parlements nationaux.

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'urbanisation en Europe et dans le reste du monde

De plus en plus de gens vivent dans des villes¹, aussi bien en Europe que dans le reste du monde. La croissance démographique et les nouvelles technologies sont les principaux facteurs qui accélèrent cette évolution.

En 1950, 50,5 % seulement de la population européenne vivait dans des zones urbaines. En 2014, ce pourcentage s'élevait déjà à 72 %, et il pourrait grimper à 78 % à l'horizon 2030. À l'échelle mondiale, la proportion de la population vivant dans des zones urbaines devrait doubler entre 1950 et 2030, passant de 29 % à 59,9 % selon les prévisions, et on estime que 80 % de la population mondiale vivra probablement en ville d'ici 2050². L'augmentation de la population dans les villes entraîne aujourd'hui de nouveaux défis pour les politiques locales et régionales, mais aussi nationales et européennes, afin de satisfaire aux besoins économiques, sociaux et culturels d'un nombre toujours plus élevé d'habitants des zones urbaines.

Le présent rapport d'initiative a pour objectif de répondre aux défis en matière de politique urbaine auxquels la politique européenne est confrontée et de définir des lignes directrices et des limites pour une future politique européenne de développement urbain durable.

Le rapport se concentre essentiellement sur les questions suivantes: de quelle marge de manœuvre l'Union dispose-t-elle en matière de politique urbaine? Quelles sont actuellement les répercussions de la politique européenne sur les villes? Quelles devraient-elles être à l'avenir? Comment peut-on améliorer la coordination et la cohérence de la politique urbaine européenne?

Certaines de ces questions figurent également dans la communication de la Commission européenne intitulée "La dimension urbaine des politiques européennes - Principales caractéristiques d'un programme urbain de l'UE" et publiée en juillet 2014³. Cette communication comprend une description de la situation des villes et des politiques urbaines menées dans les États membres de l'Union, ainsi qu'une proposition de programme urbain européen et une consultation des parties prenantes sur ce sujet.

Chaque ville est différente

Il n'existe pas qu'un seul modèle de ville européenne. La structure de l'Europe est plutôt caractérisée par un grand nombre de centres urbains, qui jouent souvent un rôle important au niveau régional. Près de la moitié des Européens (environ 200 millions) vivent dans des villes de moins de 100 000 habitants.

¹ La définition précise des termes "ville" et "zone urbaine" diffère d'un pays à l'autre. Dans le présent document, ces deux termes sont interchangeables et désignent toutes les formes d'habitat urbain.

² Nations unies, Perspectives de l'urbanisation mondiale, révision de 2005, document de travail n° ESA/P/WP/200.

³ Commission européenne, La dimension urbaine des politiques européennes - Principales caractéristiques d'un programme urbain de l'UE.

Pour pouvoir mieux appréhender la région géographique de l'Union européenne à l'échelle locale et régionale et mieux observer et comparer l'évolution des villes, Eurostat et l'OCDE ont élaboré, en 2012, de nouvelles typologies fondées sur la taille et la densité de la population, ainsi que sur les flux de personnes qui parcourent de nombreux kilomètres pour se rendre au travail¹ (FUA= Functional Urban Areas (zones urbaines fonctionnelles), LUZ=Larger Urban Zone (zone urbaine élargie)).

Les scientifiques tentent d'établir des caractéristiques, des analyses fonctionnelles et des critères universaux permettant de définir une ville.

"A space where two actors from different worlds encounter each other, this can be a firm, an individual or a NGO. But there are no established rules governing that encounter. The city is a space that has a bit of anarchy." (Un espace où deux acteurs issus de deux mondes différents se rencontrent – il peut s'agir d'une entreprise, d'une personne ou d'une ONG. Mais cette rencontre n'est régie par aucune règle établie. La ville est un espace quelque peu anarchique.)²
"Because cities are complex and incomplete, they have outlived empires, kingdoms, republics, dictatorships, republics, multinational cooperations, financial firms. In the incompleteness lies the openness, bringing stuff in, urbanising." (Parce qu'elles sont complexes et incomplètes, les villes ont survécu aux empires, aux royaumes, aux républiques, aux dictatures, aux coopérations multinationales et aux sociétés financières. C'est dans l'incomplétude que réside l'ouverture, l'intégration de nouveaux éléments, l'urbanisation.)³

Ce sont surtout les échanges d'informations et l'allocation efficace des ressources qui font des villes des usines (à idées) et des moteurs de l'économie. Cent villes représentent à elles seules 30 % de l'économie mondiale (les "global cities", ou villes mondiales)⁴, tandis que, dans l'Union européenne, les zones urbaines sont responsables de deux tiers du PIB. Cependant, la structure économique des différentes villes présente aussi, en fonction des États membres, des différences fondamentales.

La rapporteure souhaite prendre en considération tous les types de villes et de zones urbaines fonctionnelles dans son rapport.

Les défis des villes de demain

Un rapport de la Commission européenne sur l'avenir des villes en 2050 envisage les évolutions suivantes:

"Cities" will grow into megacities, which will be highly vascularized by eco-friendly and energy-sustainable transportation means, and filled with new dwellings and buildings made from innovative construction materials. All elements of the city will be connected to a higher supra-network, the future Internet, on which a whole new service-economy will thrive. Cities throughout Europe will compete among each other as places to be, developing their own forms of participatory citizenship to drive a continuous co-creation of the city-scape and its multi-cultural social fabric. (Les villes deviendront des mégalo-poles, parcourues par un réseau dense de moyens de transport écologiques et durables et regorgeant de nouvelles habitations et de

¹ Dijkstra, Poelman, Cities in Europe the new OECD-EC definition, DG Regio, Regional Focus 01/2012.

² Saskia Sassen, global cities as today's frontiers, leuphana digital school, 1/6.

³ Saskia Sassen, global cities as today's frontiers, leuphana digital school 2/6.

⁴ Parag Khanna, Beyond city limits, foreign policy, 6.10.2014. L'Europe possède deux villes de cette taille: Londres et Paris.

nouveaux bâtiments construits avec des matériaux innovants. Tous les éléments de la ville seront connectés à un "supra réseau" – l'internet du futur –, qui permettra à une toute nouvelle économie des services de prospérer. Aux quatre coins de l'Europe, les villes se livreront concurrence en tant que pôles d'attraction et développeront leurs propres formes de citoyenneté participative pour stimuler une co-création continue du paysage urbain et de son tissu social multiculturel.)¹

La croissance économique et les structures de décision et d'administration des villes figurent parmi les défis régulièrement cités pour la ville de demain.

La croissance économique des villes deviendra de plus en plus dépendante de la situation économique mondiale, des progrès technologiques et des infrastructures. Les thèmes économiques, sociaux et environnementaux dépassent de plus en plus les limites traditionnelles de la ville. Il existe de nombreux défis que les villes ne sauraient relever que dans un cadre national ou international:²

- les défis liés à la croissance intelligente sont, notamment, les suivants: l'instauration de conditions favorables à l'innovation, la production et la circulation des connaissances, la nécessité d'attirer des talents, l'amélioration du système éducatif, la création d'un environnement favorable à l'esprit d'entreprise;
- les défis liés à la croissance inclusive sont, notamment, les suivants: la gestion des changements démographiques découlant du vieillissement de la population et l'adaptation à ces changements, les déséquilibres entre les âges, la mobilité au sein des pays et la mobilité transfrontalière, les migrations internationales, et l'adoption de mesures relatives à l'intégration, au respect de la diversité et à la participation;
- les défis liés à la croissance verte sont, notamment, les suivants: des infrastructures vertes, une mobilité urbaine et des transports urbains durables, l'adaptation aux changements climatiques (pénuries d'eau, inondations, vagues de chaleur, etc.), des villes utilisant l'énergie rationnellement;
- les défis liés à la gestion et à la gouvernance sont, notamment, les suivants: la nécessité de nouvelles formes de gouvernance souple dans les zones urbaines fonctionnelles, en combinant des structures gouvernementales formelles et des structures de gouvernance informelles souples adaptées à l'échelle des défis à relever; la promotion de réglementations plus intelligentes³.

Façonner les villes européennes - quel est le rôle des politiques européennes?

¹ Futurium. En 2011, la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CONNECT) de la Commission européenne a lancé un projet intitulé "Digital Futures – a journey into 2050 visions and policy challenges". Ce projet s'est terminé en décembre 2013. Il avait pour objectif d'apporter des réponses crédibles et durables aux problèmes systémiques, tels que le chômage ou la stabilité financière. L'un des thèmes abordés était celui des *villes, villages et communautés* en 2050.

² Étude du ministère néerlandais de l'intérieur et des relations au sein du royaume, La Haye, 2014. Les conséquences régionales de la dynamique mondiale influencent dans une large mesure les marchés du travail locaux. La coopération et la coordination à des niveaux supérieurs, national, européen et international, sont indispensables pour pouvoir adopter des approches locales efficaces en matière de croissance économique.

³ Ibid. Dans notre société en réseaux, ces réseaux transcendent aussi les frontières gouvernementales traditionnelles, ce qui a des conséquences pour la coordination horizontale et verticale. Le passage du gouvernement à la gouvernance signifie que la coopération et la coordination avec des acteurs non publics pour atteindre des objectifs publics ont gagné en importance.

Les compétences de l'Union européenne sont définies dans les traités européens.¹ Le principe de subsidiarité joue un rôle particulièrement central dans le domaine de la politique régionale et du développement urbain et n'attribue à l'Union que des compétences limitées en la matière. Cependant, la majeure partie des décisions européennes ont toujours eu des répercussions, au moins indirectes, sur la situation dans les villes européennes.

Par le passé, l'eupéanisation des villes a été considérablement influencée par la politique de l'Union européenne (approche descendante). Toutes les institutions de l'Union y participent. Dès les années 80, la Commission européenne lançait les premières initiatives orientées vers les villes. La Commission participe au développement urbain dans divers domaines politiques, au moyen de nombreux règlements, programmes et initiatives, et plus particulièrement de la politique régionale européenne et du développement urbain. Toutefois, il existe également d'autres domaines politiques pertinents qui présentent une dimension urbaine, comme ceux de l'environnement, de l'emploi, des transports et de l'énergie².

En 2009 et en 2011, le Parlement européen a adopté deux résolutions relatives à la politique urbaine^{3 4}, dans lesquelles il demandait un renforcement de la dimension urbaine des politiques européennes. Au cours des dernières années, une série de Conseils informels des ministres responsables de la politique urbaine ont défini les objectifs et les principes d'un développement urbain à l'échelle européenne⁵.

Les villes connaissent aussi une eupéanisation de la base vers le sommet (approche ascendante). Les demandes de plus en plus nombreuses des villes d'être davantage associées à l'élaboration des politiques peuvent mener à la création de réseaux de villes⁶, qui encouragent les échanges d'informations et influent sur les décisions au niveau européen. Cela ne vaut toutefois pas de la même manière pour toutes les villes. En effet, le degré d'eupéanisation de villes de l'Union varie en fonction de leurs intérêts et de leurs besoins.⁷

La politique européenne doit davantage tenir compte de ces différences d'intérêts entre les

¹ Article 5 du traité sur l'Union européenne: subsidiarité: 1., article 4 du traité FUE: 2. Titre XVIII, traité FUE, la cohésion économique, sociale et territoriale, protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

² Voir: The urban dimension in other policies of the EU, Commission européenne, DG Regio, 2011.

³ 2008/2130(INI) La dimension urbaine de la politique de cohésion, 24.3.2009.

⁴ 2010/2158(INI) L'agenda urbain européen et son avenir au sein de la politique de cohésion, 2011.

⁵ À cet égard, les documents importants sont notamment les suivants: programme d'action, Lille, 2000; acquis urbain, Rotterdam, 2004; communautés durables, Bristol, 2006; charte de Leipzig sur la ville européenne durable, Leipzig, 2007; mise en œuvre de la charte de Leipzig, Marseille, 2008; déclaration de Tolède, 2010; conclusions de Poznan, novembre 2011; agenda territorial de l'Union européenne 2020, 2011; vers un agenda urbain européen, Athènes, 2014.

⁶ Comme la coopération entre les municipalités et la coopération transfrontalière. Il est nécessaire de mettre en place des formes de gestion souple de la politique de développement urbain, adaptées à des centres urbains de tailles différentes.

⁷ Hameldinger, et al.: The Europeanization of cities, techné Press, Amsterdam, 2010. Les 8 étapes de l'eupéanisation des villes: a) se conformer aux directives et règlements européens; b) gérer les informations européennes; c) communiquer avec le secteur privé et le grand public; d) maximiser les subventions européennes; e) favoriser la relance économique (au moyen de d)); f) développer des liens avec d'autres organisations locales participant au projet européen; g) participer aux réseaux internationaux de l'Union et coopérer dans le cadre de projets conjoints; h) conseiller l'Union au sujet des questions de mise en œuvre; i) rendre les politiques du Conseil plus européennes.

villes. La principale critique formulée à l'encontre des politiques européennes en matière de questions urbaines concerne cependant le manque de cohérence et de coordination, tant entre les différents règlements et programmes de l'Union que pour ce qui est de la coordination du travail entre l'échelon européen et l'échelon local.

Le programme urbain de l'Union européenne

Les organisations représentatives des villes demandent depuis plusieurs années déjà l'adoption d'un programme urbain européen, afin d'améliorer la coordination des politiques et l'intégration des objectifs de développement urbain dans un plus grand nombre de politiques¹. En 1997, la Commission publiait déjà une première communication relative à ce programme urbain. Dans une autre communication, intitulée "La dimension urbaine des politiques européennes – Principales caractéristiques d'un programme urbain de l'UE" et publiée en juillet 2014, la Commission formule plusieurs propositions concernant la forme qu'un tel programme urbain européen pourrait revêtir:

- une méthode de travail visant à garantir la cohérence des différents programmes et des différentes politiques de l'Union

De nombreuses politiques européennes ont une incidence directe sur les zones urbaines, comme la politique des transports, la politique sociale ou la politique en matière de climat, par exemple. Si les villes sont presque toujours affectées par ces politiques, les différentes propositions en la matière ne sont pas toujours cohérentes ni harmonisées entre elles. Par conséquent, la coordination des nombreux règlements, programmes et initiatives européens présentant un intérêt pour les villes constitue un objectif prioritaire. À cette fin, il conviendrait en principe de faire en sorte que la dimension urbaine fasse désormais partie intégrante de toutes les politiques européennes pertinentes.

La rapporteure propose de nommer un représentant spécial pour la politique urbaine au sein de la Commission, chargé de coordonner les différentes politiques et initiatives de la Commission européenne de manière horizontale et d'optimiser et de soutenir le travail des différents niveaux de décision et d'administration de manière verticale;

- des mesures axées sur un nombre limité de grands problèmes de société
Le changement climatique et les mutations démographiques constituent deux exemples de problèmes de ce type. Il s'agirait en principe de problèmes qui ont d'importantes répercussions sur les villes ou les zones urbaines, qui ne peuvent être résolus de façon satisfaisante par les États membres et pour lesquels une mesure européenne présenterait une valeur ajoutée pour les villes.

La rapporteure invite la Commission à formuler, en collaboration avec, entre autres, les représentants des parties prenantes au niveau local, des propositions relatives aux problèmes les plus pressants comme aux mesures qui nécessaires pour y remédier;

- une stratégie articulée autour de priorités à long terme
Un programme urbain européen devrait être en accord avec les objectifs et les

¹ Eurocities, par exemple.

stratégies de l'Union, et surtout avec la stratégie Europe 2020. Il instaurerait un cadre d'action pour les différents programmes et les différentes politiques de l'Union et définirait un nombre restreint de thèmes à aborder en priorité.

La rapporteure propose que le programme urbain européen s'inspire des objectifs de la stratégie Europe 2020, et plus particulièrement des thèmes "inclusion sociale, changements démographiques et durabilité", et demande à la Commission de prendre en considération le programme urbain européen dans son prochain programme de travail et de présenter les mesures nécessaires pour assurer sa mise en œuvre.

Pour mettre en œuvre le programme urbain européen, la rapporteure propose les instruments principaux suivants:

- un nouveau modèle de gouvernance à niveaux multiples
La politique urbaine ne devrait pas seulement se faire du sommet vers la base. Les villes doivent avoir la possibilité d'intégrer leurs expériences et leurs opinions dans le processus législatif européen.

La rapporteure invite la Commission à élaborer un nouveau modèle de gouvernance à niveaux multiples, qui combine les structures de gouvernance formelles avec des structures informelles tenant compte des nouvelles possibilités offertes par la communication numérique et les activités de réseau. Ce nouveau modèle devrait assurer l'échange d'informations, de façon tant horizontale que verticale, et renforcer la participation des citoyens et la légitimité démocratique;

- une réglementation plus intelligente
L'un des objectifs de la rapporteure est de simplifier le droit européen pour permettre la mise en place d'une politique de développement urbain efficace, qui pourra être mise en application plus facilement et occasionnera moins de coûts. Elle demande à la Commission européenne d'intensifier ses efforts pour concevoir un cadre juridique clair, stable et prévisible, qui favorise la croissance et l'emploi. Il importe particulièrement pour les villes de s'assurer que l'action administrative aura un moindre coût;
- des aides financières européennes appropriées
Il est possible de recourir à divers fonds (FEDER, FSE, initiative Horizon 2020, programme "L'Europe pour les citoyens", etc.) pour relever les différents défis auxquels les zones urbaines sont confrontées.
La rapporteure suggère de trouver des solutions sur mesure pour les villes, de mettre à disposition des aides financières adéquates et, éventuellement, de coordonner l'utilisation des financements issus des différents fonds;
- le principe de partenariat
Si les villes sont touchées de façon directe ou indirecte par les réglementations européennes, les différentes propositions ne sont pas toujours harmonisées entre elles de façon cohérente et ne sont pas toujours faciles à mettre en application pour les villes.
La rapporteure relève à cet égard que l'application du principe de partenariat dans le

cadre des fonds structurels peut constituer un exemple de collaboration plus efficace entre différents niveaux de gouvernance. Une intégration du niveau municipal dès les premières étapes peut contribuer à faire en sorte que les législations qui ont une incidence directe sur les villes puissent aussi être réellement utilisées par celles-ci dans la pratique;

- une plateforme d'information et un échange de données harmonisé concernant les questions urbaines

La rapporteure propose de procéder à un échange d'informations régulier sur la politique urbaine, permettant aux représentants des différents niveaux de gouvernance de collaborer et de discuter et aux autorités de l'Union d'évaluer les répercussions des politiques européennes.

Une harmonisation renforcée des données relatives à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire devrait simplifier la mise en œuvre des politiques européennes à l'échelle locale et faciliter l'évaluation de leur utilité et de leur efficacité.

En résumé, la rapporteure estime que la politique européenne doit prendre d'urgence les mesures nécessaires mentionnées ci-dessus pour assurer l'efficacité de la politique urbaine/du programme urbain de l'Union, afin de pouvoir influencer sur les conséquences et la vitesse de l'urbanisation en Europe. Seule une politique européenne active et coordonnée permettra aux villes de continuer à remplir leurs fonctions à l'avenir et d'offrir à leurs habitants les conditions de vie qu'ils souhaitent.