

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission du développement régional

06.11.2007

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur le suivi de l'agenda territorial et de la charte de Leipzig – vers un programme d'action européen en faveur du développement spatial et de la cohésion territoriale

Commission du développement régional

Rapporteur: Gisela Kallenbach

Contexte

Les ministres de l'UE responsables de l'aménagement du territoire et du développement urbain ont adopté l'agenda territorial et la charte de Leipzig lors d'une réunion ministérielle informelle qui a eu lieu à Leipzig les 24 et 25 mai 2007.

Sur base d'une analyse commune des défis futurs pour l'aménagement des espaces en Europe, les ministres de l'UE se sont mis d'accord sur les priorités territoriales pour le développement de l'Union européenne et sur les recommandations pour une politique d'urbanisme intégrée en tenant particulièrement compte des quartiers défavorisés.

L'agenda territorial est le résultat d'une coordination de longue date entre les gouvernements des États membres et il se base sur les trois objectifs essentiels du schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) toujours en vigueur:

- développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et d'une nouvelle relation ville/campagne;
- préservation d'une égalité d'accès aux infrastructures et à la connaissance;
- développement durable, plus particulièrement par la gestion et la protection du patrimoine naturel et culturel.

L'acceptation de l'agenda territorial renforce la dimension territoriale et se range dans la lignée des efforts en vue de mieux définir et développer le schéma de cohésion territoriale. Sur base des articles 2, 6, 16 et 158 du traité CE, la cohésion territoriale était déjà prise en compte comme troisième dimension dans la politique de cohésion. Le traité modificatif désigne la cohésion territoriale comme objectif de ce traité et prévoit une compétence législative concurrente pour l'UE et les États membres dans ce domaine.

Les ministres de l'UE responsables du développement urbain se sont mis d'accord sur la charte de Leipzig bien que l'UE ne dispose pas de compétence législative dans le domaine du développement urbain. La dimension urbaine attire toutefois de plus en plus l'attention au niveau européen, plus particulièrement en ce qui concerne le développement de la politique de cohésion. Les phénomènes d'agglomération progressifs sont accompagnés de nombreux défis, par exemple la dégradation de quartiers urbains, l'encombrement des réseaux de transport locaux, l'étanchéité de la surface du sol, les atteintes à l'environnement ou les problèmes sociaux. La charte de Leipzig est avant tout basée sur les résultats suivants:

- le programme de travail de Lille de 2000,
- l'acquis d'Urban de 2004 et
- l'accord de Bristol de 2005.

Sur la voie de l'adoption du premier programme d'action

Le 23 novembre 2007, les ministres de l'UE adopteront le premier programme d'action pour la mise en œuvre de l'agenda territorial lors du Conseil des ministres informel dans les Açores. Le programme d'action offre un cadre pour des mesures concrètes qui doivent être

PE396.766v01-00

appliquées en vue d'atteindre les objectifs de l'agenda territorial d'ici à une première évaluation en 2010. Cinq domaines doivent être distingués:

- mise en œuvre de l'agenda territorial dans le domaine de la compétence ministérielle;
- influence des dossiers-clés de l'UE et renforcement de la dimension territoriale et urbaine des politiques sectorielles;
- renforcement de la gouvernance à divers niveaux;
- évaluation et comparaison du développement territorial de l'UE;
- coordination et évaluation de la mise en application du premier programme d'action et développement d'une stratégie de communication pour la cohésion territoriale et le développement spatial durable.

Le programme d'action doit actionner un processus dynamique qui pourra influencer positivement le développement spatial européen selon les objectifs de l'agenda territorial et de la charte de Leipzig.

Le rôle du PE

Le Parlement européen a participé à l'élaboration de l'agenda territorial et de la charte de Leipzig en tant que partie prenante, il s'est impliqué activement dans le processus et aimerait accompagner ce processus de mise en œuvre de manière critique.

Le 27 février 2007, la Commission du développement régional (REGI) a adopté un document de synthèse comportant des recommandations pour l'agenda territorial et la charte de Leipzig dans lequel elle réclame entre autres un programme d'action comprenant des critères d'évaluation précis et des objectifs mesurables.

Le rapport d'initiative, établi avec la participation active de la commission REGI à la décision relative à l'agenda territorial, la charte de Leipzig ainsi qu'au premier programme d'action, contribue aussi de manière essentielle à la mise en application d'un développement de l'UE équilibré, durable et territorial.

Le rapport doit être adopté avant le sommet de l'UE au printemps, au cours duquel les débats concernant les stratégies de Lisbonne et de Göteborg seront à l'ordre du jour, afin que les intérêts de la dimension territoriale et urbaine dans le cadre de ces stratégies soient mieux pris en compte.

Conditions pour une mise en application réussie

Les objectifs formulés dans l'agenda territorial et dans la charte de Leipzig ne peuvent être atteints que par une stratégie de développement vaste et globale touchant tous les secteurs. C'est pour cela qu'il est absolument nécessaire de suivre une approche intégrée, aussi bien verticale qu'horizontale.

Une **approche intégrée verticale** signifie une meilleure coordination et coopération entre les différents niveaux (local, régional, national et européen) en impliquant tous les acteurs locaux et régionaux concernés ainsi que la société civile (partie prenante). Le programme d'action

devrait non seulement inviter les ministres compétents de l'UE à agir mais aussi impliquer tous les niveaux en vue de l'application des objectifs. Ce sont plus particulièrement les acteurs locaux et régionaux qui doivent s'approprier les objectifs car la poursuite d'objectifs acceptables en termes de planification a une signification particulière pour eux¹.

Le développement urbain ne peut être un succès que s'il est compris comme une politique ville-périphérie. En effet, de même que la périphérie profite des offres de la ville, la ville a grandement besoin de sa périphérie pour remplir les fonctions qu'elle ne peut pas assurer suffisamment elle-même telles que le redressement ou l'approvisionnement en eau. Au vu des rapports mutuels intenses, plus particulièrement les flux de matériaux, de capitaux et de personnes entre la ville et la périphérie, il est évident que les villes doivent conclure des partenariats avec leur périphérie. Des structures administratives convenables qui permettent d'utiliser les synergies et d'éviter une concurrence malsaine au sujet des ressources doivent être créées pour cela. Les barrières bureaucratiques et politiques doivent être surmontées. La coopération territoriale et régionale joue ici un rôle-clé afin d'empêcher une polarisation entre les zones urbaines et rurales et d'utiliser les synergies au maximum. Les compétences spécifiques des zones rurales contribuent grandement à la diversité territoriale de l'Europe.

Le développement spatial et urbain durable nécessite aussi une **approche intégrée horizontale**. Les politiques sectorielles ne peuvent contrecarrer ni les objectifs de l'aménagement du territoire, ni ceux du développement urbain mais elles doivent être en accord avec ceux-ci. Les politiques sectorielles, comme la politique du transport ou de l'énergie, doivent donc être analysées en fonction de leurs effets sur les grands et petits espaces. Une telle approche contribue également à éviter l'exclusion sociale et à soutenir les quartiers défavorisés. C'est pour cette raison qu'une stratégie de développement intégrée qui prend en compte les aspects les plus divers tels que l'éducation, le marché du travail, la politique du transport et la culture architecturale doit être mise en place.

En outre, la **politique de cohésion** joue un rôle clé dans la réalisation des objectifs de l'agenda territorial et de la charte de Leipzig. La politique de cohésion est l'instrument de gestion le plus important pour le développement spatial et urbain durable en raison de l'enveloppe financière. L'attribution de fonds structurels devrait s'orienter plus qu'avant vers des objectifs territoriaux tels que l'encouragement d'une structure urbaine polycentrique ou d'une gestion du risque transeuropéenne compte tenu du changement climatique.

Les villes sont particulièrement responsables de la réalisation des objectifs communs de lutte contre les changements climatiques. Selon le modèle de la ville compatible avec le climat, la protection du climat doit être ancrée et prise en compte dans tous ses aspects. Les fonds structurels peuvent y contribuer en encourageant en priorité par exemple des solutions au problème des transports plus compatibles avec le climat et des mesures de reconstruction rentables au point de vue énergétique.

Propositions concrètes pour une meilleure mise en œuvre des objectifs de l'agenda territorial et de la charte de Leipzig

¹ voir entre autres: European Commission, «Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination».

PE396.766v01-00

Seule une coopération entre le développement économique, écologique, social et culturel permet un développement spatial et urbain équilibré. Le développement spatial s'occupe de la planification et de la gestion du développement de l'ensemble du territoire (colonisation, commerce / artisanat / industrie, transport, infrastructure, espace naturel, agriculture) et c'est ainsi que les zones urbaines ont toujours joué un rôle particulier en raison de leur fonction économique et sociale et de leur complexité.

L'un des points principaux de la présidence portugaise réside dans la mise en application des objectifs de l'agenda territorial. Les États membres ont convenu dans l'agenda territorial de procéder à une première évaluation de cet agenda en 2010, lors de la présidence hongroise du Conseil. Une évaluation de ce type n'a de sens que si les objectifs concrets de l'agenda sont confrontés au développement réel. Pour cela, il est nécessaire que des indicateurs concrets et mesurables de ces objectifs, qui permettent d'évaluer le développement territorial de l'UE, soient définis dans le cadre de l'application du premier programme d'action. Les propositions des études ORATE (par exemple le projet ORATE 1.1.1 relatif au polycentrisme, ORATE 1.1.4 concernant le développement démographique, ORATE 1.2.1 relatif au transport) devraient être consultées pour cela.

Le traité de Lisbonne désigne la cohésion territoriale comme objectif de ce traité et confère à l'UE une compétence concurrente avec les États membres dans ce domaine. La Commission devrait utiliser ce principe pour faire avancer l'application de l'agenda territorial par des initiatives et le faire progresser dans le cadre de la *Open Method of Coordination*.

Fait partie de cela, outre l'estimation d'impact territorial des nouvelles mesures législatives au niveau de l'UE, une analyse précise des politiques de l'UE quant à leur effet territorial. Certains projets ORATE ont déjà fourni dans ce domaine des premiers résultats qui devraient être pris en compte lors de l'élaboration des politiques¹. Une analyse plus systématique des politiques sectorielles de l'UE quant à leurs effets territoriaux est nécessaire à l'application effective de l'approche intégrée. Pour ce domaine, ORATE a développé des méthodes d'évaluation des effets territoriaux: TEQUILA offre une méthode d'analyse multidimensionnelle². Le nouveau programme ORATE 2013 d'un budget de 34 millions d'euros pourrait y contribuer.

La connaissance des effets territoriaux de la politique régionale ainsi que des politiques sectorielles de l'UE doit être aiguisée de cette manière tandis qu'un débat relatif à la mise en œuvre de l'agenda territorial et de la charte de Leipzig aura lieu dans le cadre de la discussion sur les fonds structurels lors du sommet de l'UE qui se tiendra au printemps. L'importance de l'approche intégrée et la préservation de la diversité territoriale devraient être particulièrement prises en compte.

Sur proposition de la Commission et sur base du travail d'ORATE, un cadre européen cohérent pour les études d'impact territorial devrait être élaboré à l'échelle de projet. Quelques États membres tels que l'Allemagne, l'Autriche, la partie wallonne de la Belgique ou le Portugal disposent déjà d'un instrument de ce genre. Les expériences ainsi accumulées

¹ voir entre autres «Territorial effects of structural funds, ESPON project 2.2.1».

² Draft ad-hoc note, Policy Department B, EP, «Follow-up of the TA and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion».

pourraient être introduites dans le débat. Un instrument de référence de la sorte devrait avant tout être utilisé dans le cadre de grands projets soutenus par des fonds structurels. Cela est particulièrement nécessaire pour mieux pondérer l'impact territorial lors du choix de projets éligibles à un financement. La diminution de l'utilisation des surfaces et l'utilisation multifonctionnelle des centres urbains en tant que lieux de vie et de travail représentent aussi des objectifs territoriaux qui devraient être bien plus qu'avant une condition lors de l'attribution de fonds structurels.

Dans le cadre de l'application de la stratégie de Lisbonne, la dimension territoriale et urbaine doit être plus prise en considération dans la référence stratégique nationale et elle doit faire partie de l'étalonnage (*Benchmarking*) de la Commission dans le cadre de la *Open Method of Coordination*. En outre, les aspects territoriaux et urbains doivent être mieux pris en compte lors de l'évaluation et l'application des politiques européennes, par exemple dans le cadre de la révision budgétaire, de la politique du développement rural ou de la politique du transport de l'UE.

Conclusion

La réalisation des objectifs de l'agenda territorial et de la charte de Leipzig n'est pas un but en soi mais elle permet à une stratégie de développement durable d'améliorer la qualité de vie de tous les citoyens de l'UE. L'UE ne se distingue pas seulement par une grande diversité territoriale dans un espace réduit mais aussi par une grande qualité de vie, surtout en raison d'une sensibilité européenne pour l'aménagement du territoire et d'une ville durable, et une politique régionale. L'UE devrait continuer à cultiver cet atout. Une application réussie de l'agenda territorial et de la charte de Leipzig peut y contribuer de manière décisive.