

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

A6-0031/2009

19.2.2009

RAPPORT

sur la dimension urbaine de la politique de cohésion dans la nouvelle période
de programmation
(2008/2130(INI))

Commission du développement régional

Rapporteur: Oldřich Vlasák

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	11
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	16

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la dimension urbaine de la politique de cohésion dans la nouvelle période de programmation (2008/2130(INI))

Le Parlement européen,

- vu les articles 158 et 159 du traité CE,
- vu le premier programme d'action pour la mise en œuvre de l'Agenda territorial de l'Union européenne (ci-après "premier programme d'action"), adopté lors du Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire et du développement, qui s'est tenu à Ponta Delgada (Açores) les 23 et 24 novembre 2007,
- vu l'agenda territorial de l'Union européenne (ci-après "agenda territorial") et la charte de Leipzig sur la ville européenne durable (ci-après "charte de Leipzig"), qui furent tous deux adoptés lors du Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire et du développement urbain, qui s'est tenu à Leipzig les 24 et 25 mai 2007,
- vu l'accord de Bristol, adopté lors du Conseil informel des ministres sur les communautés durables, qui s'est tenu à Bristol les 6 et 7 décembre 2005,
- vu l'acquis d'URBAN, adopté lors du Conseil informel des ministres responsables de la cohésion territoriale, qui s'est tenu à Rotterdam le 29 novembre 2004,
- vu la nouvelle charte d'Athènes 2003, proclamée lors du conseil européen des urbanistes, qui s'est tenu à Lisbonne le 20 novembre 2003, et sa vision sur le futur des villes européennes,
- vu le programme d'action de Lille, adopté lors du Conseil informel des ministres responsables des questions d'urbanisme, qui s'est tenu à Lille le 3 novembre 2000,
- vu le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), adopté lors du Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire, qui s'est tenu à Potsdam le 11 mai 1999,
- vu la Charte des villes européennes pour la durabilité, telle qu'approuvée lors de la Conférence européenne des villes durables, qui s'est tenue à Aalborg, au Danemark, le 27 mai 1994,
- vu la communication de la Commission du 6 octobre 2008 intitulée "Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout" (COM(2008)0616),
- vu la communication de la Commission du 19 juin 2008 intitulée "Cinquième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale: régions en croissance, Europe en croissance" (COM(2008)0371),
- vu la communication de la Commission du 14 mai 2008 intitulée "Les résultats des

négociations concernant les stratégies et programmes relatifs à la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013" (COM(2008)0301),

- vu la communication de la Commission du 30 mai 2007 intitulée "Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale" (COM(2007)0273),
- vu le guide de la Commission sur "La dimension urbaine dans les politiques communautaires pour la période 2007 – 2013", adopté le 24 mai 2007,
- vu le document de travail de la Commission sur "La dimension territoriale et urbaine dans les cadres de référence stratégiques nationaux et les programmes opérationnels (2007 – 2013): une première évaluation", datant de mai 2007,
- vu la communication de la Commission du 13 juillet 2006 intitulée "La politique de cohésion et les villes: la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions" (COM(2006)0385),
- vu la décision du Conseil 2006/702/CE du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion¹,
- vu la communication de la Commission du 5 juillet 2005 intitulée "Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi: Orientations stratégiques communautaires 2007 – 2013" (COM(2005)0299),
- vu la communication de la Commission du 14 juin 2002 intitulée "La programmation des Fonds structurels 2000-2006: une évaluation initiale de l'initiative URBAN" (COM(2002)0308),
- vu la communication de la Commission du 6 mai 1997 intitulée "La question urbaine: Orientations pour un débat européen" (COM(1997)0197),
- vu les résultats du programme 2006 de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE), et le programme de l'ORATE adopté pour 2013,
- vu les résultats des projets pilotes urbains (1989-1999), l'initiative communautaire URBAN I (1994-1999) et URBAN II (2000-2006),
- vu les informations provenant de la base de données de l'audit urbain qui fournit des statistiques grâce à 330 indicateurs sur 358 villes européennes,
- vu sa résolution du 21 février 2008 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 territoriale²,
- vu sa résolution du 10 mai 2007 sur le logement et la politique régionale³,

¹ JO L 291 du 21.10.2006, p. 11.

² Textes adoptés, P6_TA(2008)0069.

³ JO C 76 E du 27.3.2008, p. 124.

- vu sa résolution du 13 octobre 2005 sur la dimension urbaine dans le contexte de l'élargissement¹,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du développement régional (A6-0031/2009),
- A. considérant qu'il est reconnu que, même si les questions urbaines relèvent de la responsabilité des autorités nationales, régionales et locales, les zones urbaines jouent néanmoins un rôle clé dans la mise en œuvre effective des stratégies de Lisbonne et de Göteborg et sont par conséquent considérées comme ayant une place prépondérante dans la politique de cohésion, de laquelle les institutions de l'UE sont responsables,
- B. considérant que les objectifs de l'UE, tels que prévus dans la Charte de Leipzig, consistent à assurer la mise en œuvre d'une politique de développement urbain intégrée, afin de créer des espaces urbains de qualité, de moderniser les services municipaux, les réseaux de transport, d'énergie, et d'information, et d'encourager l'apprentissage tout au long de la vie, l'éducation et l'innovation, notamment dans les centres-villes et zones défavorisées,
- C. estimant que le processus d'élaboration d'une "check-list" flexible, adaptable et dynamique pour la mise en œuvre de la charte de Leipzig – condition préalable essentielle pour répondre aux besoins particulièrement variés des différentes villes européennes –, déjà entamé sous la Présidence française, et l'élaboration ultérieure, par chaque État membre, de plans de développement urbain intégré peuvent se révéler très utiles pour donner des informations sur les différentes situations et permettre ainsi la mise en œuvre d'initiatives guidées par des objectifs précis,
- D. considérant qu'il convient d'établir une distinction entre villes et zones urbaines,
- E. considérant que, bien que 80 % des 492 millions d'habitants de l'UE vivent dans des villes, l'Union européenne étant caractérisée par son développement polycentrique, il existe toutefois des différences importantes entre États membres en ce qui concerne la répartition de la population dans les zones urbaines, suburbaines et rurales, ainsi que des problèmes liés à la représentation plutôt limitée des intérêts et besoins de la population urbaine dans les programmes opérationnels des Fonds structurels,
- F. considérant que les zones urbaines génèrent entre 70 et 80 % du PIB de l'UE et que les villes sont reconnues comme des centres d'innovation et des moteurs du développement régional, national, et de l'UE,
- G. considérant que les villes sont inversement responsables de plus de 75 % de la consommation mondiale d'énergie et qu'elles génèrent 80 % des gaz à effet de serre en raison de la production d'énergie, de la circulation, des industries et du chauffage,
- H. considérant que la tendance à l'urbanisation est amplifiée par les migrations intérieures vers les capitales et les autres métropoles, et considérant que la croissance de la population qui en résulte constitue un immense fardeau pesant sur les villes qui s'agrandissent, dès

¹ JO C 233 E du 28.9.2006, p. 127.

lors qu'elles doivent gérer une multiplication des besoins en termes de traitement des déchets, de fourniture de logements, d'éducation et d'emploi, et considérant que cette tendance croissante à l'urbanisation représente un défi considérable pour les zones rurales qui doivent faire face à la perte de capital humain, de main d'œuvre, de consommateurs et d'étudiants,

- I. considérant que le récent élargissement sans précédent de l'UE a débouché sur une augmentation exceptionnelle des disparités régionales et le rajout d'un grand nombre de villes souffrant de dégradation urbaine,
- J. considérant que, même s'il existe des systèmes politiques, institutionnels et constitutionnels différents dans les États membres, les zones urbaines de l'UE font face à des défis communs et ont aussi des opportunités communes de les relever, ce qui souligne la nécessité de données statistiques détaillées, d'une part, et d'une coopération mutuelle et d'un échange de bonnes pratiques, d'autre part, de façon à ce que les villes européennes soient en mesure de faire face à la concurrence mondiale,
- K. considérant que le développement territorial de l'UE fait face aux défis de la restructuration économique, de fluctuations importantes sur le marché du travail, de transports publics inaccessibles et saturés, de territoires exploitables limités (un phénomène encore aggravé par l'extension urbaine), d'une population vieillissante et en déclin, du dépeuplement des zones rurales et des petites villes en faveur des grandes agglomérations urbaines, de l'exclusion sociale, de taux de criminalité élevés et en hausse, de la "ghettoïsation" de certains quartiers urbains, du faible revenu des ménages, de la détérioration de la qualité de vie dans les zones défavorisées, du nombre insuffisant de parcs et de zones de loisirs, de la pollution environnementale, du contrôle de la gestion de l'eau et des déchets ainsi que de la nécessité de garantir la sécurité de l'approvisionnement en énergie et une utilisation efficace de l'énergie,
- L. considérant que la gouvernance à l'aide de techniques électroniques modernes, notamment la "e-gouvernance", en concertation avec toutes les parties prenantes, pourrait minimiser dans une large mesure les problèmes existants et conduire à ce que l'expansion urbaine soit abordée de manière intégrée, en coopération avec les zones suburbaines qui jouxtent les régions rurales et en en tenant compte, et conformément aux approches modernes de la planification urbaine, telles que la croissance intelligente, le nouvel aménagement du territoire et l'urbanisme intelligent,
- M. considérant que les activités de développement urbain sont particulièrement favorables en ce qui concerne la participation des petites et moyennes entreprises (PME), en particulier dans le secteur des services, et que la politique de cohésion est de plus en plus axée vers la promotion des avantages concurrentiels des villes,
- N. considérant que les PME, en particulier les petites et micro entreprises et les activités artisanales et de commerce, sont un atout essentiel pour le maintien des activités dans les centres urbains et de l'équilibre dans les quartiers urbains, et considérant que les politiques urbaines en matière de transports, d'activités commerciales, de transactions immobilières ainsi que le renchérissement de l'habitat, ou inversement l'absence de politique équilibrée dans ces domaines, ont souvent provoqué à la fois la disparition des activités économiques et la raréfaction des activités de services aux personnes,

- O. considérant qu'il y a lieu de continuer à renforcer le partenariat entre les zones urbaines et les zones rurales, dès lors que les premières ont vocation de jouer un rôle majeur dans le développement harmonieux et intégré de leurs périphéries dans une optique de cohésion territoriale et de développement régional équilibré,
1. souligne l'importance d'un développement urbain durable et la contribution des zones urbaines au développement régional et demande à la Commission d'évaluer, de mesurer, de comparer et d'étudier régulièrement l'impact des politiques de l'UE sur la situation des zones urbaines du point de vue économique et social – notamment en ce qui concerne les problèmes éducatifs et culturels –, et d'un point de vue sanitaire, ainsi qu'en termes de transport, d'environnement et de sécurité;
 2. déplore que les États membres soient invités mais non contraints à promouvoir le développement urbain durable comme priorité stratégique; exprime par conséquent son inquiétude sur le fait que la dimension urbaine n'est pas prise en compte de façon appropriée par certains États membres dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de cohésion, et demande à la Commission et aux États membres, en coopération avec les autorités régionales et locales, d'analyser et d'évaluer l'impact de la prise en compte de l'initiative URBAN et de contrôler et d'examiner régulièrement les effets de la mise en œuvre des fonds de l'UE dans les zones urbaines;
 3. attire l'attention sur les expériences positives de l'initiative communautaire URBAN en termes de partenariat, de démarche intégrée et d'approche ascendante, dès lors qu'elles ont largement contribué à l'efficacité et à l'adéquation des projets soutenus; exige que ces acquis soient pris en compte dans la dimension urbaine de l'aide apportée par les fonds structurels et que des mécanismes comparables soient repris dans le financement général, disponible pour le développement urbain durable, afin de permettre à un plus grand nombre de villes d'en profiter;
 4. est d'avis qu'il serait inapproprié et même problématique d'adopter une définition commune des "zones urbaines" et plus généralement du terme "urbain", étant donné qu'il est difficile de regrouper la diversité des situations des États membres et des régions, et estime par conséquent que toute définition et désignation contraignantes des zones urbaines devraient être laissées aux soins des États membres, conformément au principe de subsidiarité, sur la base d'indicateurs européens communs;
 5. invite les États membres à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour soutenir leurs capitales et les autres métropoles dans les efforts qu'elles déploient pour faire face aux défis nés de l'urbanisation et de l'augmentation de la population qui en résulte, dans les domaines de la gestion des déchets, du logement, de l'emploi et de l'éducation; plus généralement, considère que les fluctuations démographiques génèrent des défis, à la fois pour les zones urbaines et pour les zones rurales, liés au marché du travail ainsi qu'à l'éducation et à la reconversion des anciens travailleurs ayant été touchés par le chômage, et également liés au dépeuplement des zones rurales;
 6. considère, dans ce contexte, et compte tenu du fait qu'il est évident que, par nature, les mécanismes constitutionnels des différents États membres ne sont pas compatibles avec une approche harmonisée, et ce malgré l'efficacité des différents niveaux de gouvernance, qu'il serait utile que les États membres définissent, le cas échéant, par le biais de

consultations publiques, la dimension urbaine telle qu'ils la conçoivent, pour renforcer l'harmonisation interne et accroître l'interaction avec la Commission;

7. souligne que les États membres ont la possibilité de déléguer aux villes la gestion des Fonds structurels européens (FSE) destinés à la mise en œuvre d'actions visant à réaliser un développement urbain durable; considère que la subdélégation présente une double valeur ajoutée: d'une part, il serait beaucoup plus efficace pour la croissance régionale et européenne que ce soient les villes qui soient responsables de la planification jusqu'à la mise en œuvre de l'action concernée, tant qu'elle répond à des défis strictement locaux, et d'autre part, la subdélégation constitue un outil majeur pour l'amélioration de la capacité administrative de gestion locale; regrette toutefois le fait que la possibilité de subdélégation, éventuellement au moyen de subventions globales aux autorités municipales dans le cadre des programmes opérationnels financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER), n'ait jusqu'à présent pas été pleinement exploitée, et est convaincu qu'un rôle d'organisme intermédiaire devrait être envisagé et encouragé au cours de la prochaine période de programmation pour les zones urbaines dans le contexte de l'approche de la gouvernance à plusieurs niveaux, et est d'avis que la dimension urbaine et la subdélégation au sein de la politique régionale devraient être obligatoires; néanmoins, il y a lieu d'éviter que le transfert de compétence n'entraîne le démembrement de la politique régionale, et par conséquent les modalités du transfert de compétence doivent être soigneusement définies;
8. met en relief l'importance d'une approche intégrée de la planification de l'urbanisation; propose que tout soutien public au développement urbain repose sur des plans d'urbanisation intégrée; considère que cette approche intégrée devrait être, pour la prochaine période de programmation, l'une des conditions les plus importantes pour l'octroi de ressources des fonds structurels et leur mise en œuvre, ainsi que pour l'obtention de prêts de la Banque européenne d'investissements; demande à la Commission d'élaborer des lignes directrices comprenant des recommandations et des exemples de bonnes pratiques concernant des plans d'urbanisation intégrée et d'encourager également l'échange de bonnes pratiques entre les autorités nationales, régionales et locales;
9. invite instamment les États membres à accorder, dans leurs cadres stratégiques de référence et programmes opérationnels nationaux, la priorité au financement de projets qui matérialisent les plans de gestion urbaine durable;
10. recommande que les plans de gestion urbaine durable incluent au moins quelques-uns des éléments suivants: un plan de déchets, des cartes de bruit et des plans d'action, des programmes locaux de pollution atmosphérique et de l'environnement, des perspectives de croissance démographique, des demandes relatives à de nouvelles zones urbanisées, la récupération des terrains vagues et des bâtiments abandonnés, la réhabilitation de quartiers en déclin et de zones désindustrialisées, la disponibilité et l'accessibilité des services publics, la structure urbaine et la proportion de zones vertes, les facilités pour les personnes handicapées, la mise en valeur du patrimoine culturel, historique et naturel, l'estimation des besoins en eau et en énergie et leur utilisation efficace, la disponibilité des transports publics, la gestion efficace du trafic, l'intégration des groupes vulnérables (immigrés, minorités, personnes peu qualifiées, personnes handicapées, femmes, etc.), la disponibilité de logements dignes à des prix accessibles, ainsi que des plans de lutte contre

la délinquance;

11. estime que seulement si des ressources suffisantes sont disponibles pour un développement urbain durable, il sera efficace d'élaborer des plans de développement urbain intégré, et recommande par conséquent que les ressources disponibles soient concentrées sur des actions spécifiques; propose un niveau minimum de dépenses au titre des Fonds structurels qui doit être déterminé par habitant de la zone urbaine, par période de programmation, de façon à ce que cette somme ne représente pas une charge irréaliste pour la région;
12. constate qu'il est urgent de renforcer les capacités administratives de la gouvernance urbaine, à la fois verticale et horizontale, et attire l'attention des États membres sur la nécessité pressante d'adopter une approche intégrée dans la mise en œuvre de la politique de développement urbain (qui traite des questions fondamentalement liées à la vie quotidienne des citoyens, comme les transports, les services publics, la qualité de vie, les emplois et activités économiques locales, la sécurité, etc.) en associant à cet effort les gouvernements nationaux, les autorités régionales et locales ainsi que toutes les autres parties prenantes publiques et privées, sur la base du principe de partenariat;
13. reconnaît la difficulté que rencontrent les autorités urbaines à réconcilier les domaines des aides du FSE tout en poursuivant le développement économique et social et les aides du FEDER tout en planifiant des investissements dans des infrastructures matérielles; estime que le principe "programme unique, fonds unique" devrait être révisé et que les autorités locales et régionales devraient mieux exploiter les synergies liées aux aides du FEDER et du FSE et à renforcer la promotion intégrée; à long terme, invite la Commission à étudier la possibilité de fusionner les deux Fonds si une telle démarche pouvait garantir la simplification des procédures;
14. soutient le principe des fonds renouvelables de JESSICA et son potentiel pour la croissance économique dans les zones urbaines et estime qu'au cours de la prochaine période de programmation, la politique régionale doit dans une plus large mesure profiter des mécanismes d'ingénierie financière tels que les fonds renouvelables, qui offrent des crédits avantageux, plutôt que de compter uniquement sur les aides, comme c'est le cas actuellement;
15. note le potentiel du secteur privé en termes de développement urbain et estime que le recours aux partenariats public-privé doit être envisagé de façon systématique et encouragé pour la mise en place de systèmes de financement et de projets novateurs afin de s'attaquer aux problèmes économiques et sociaux les plus importants des zones urbaines, notamment pour la construction d'infrastructure et pour le logement; souligne que cette approche nécessite un code de conduite clair et transparent, notamment en ce qui concerne l'action des pouvoirs publics, ces derniers devant prendre, conformément au principe de subsidiarité, les décisions stratégiques concernant le choix des modes de prestations, la conception des cahiers des charges, ainsi que le maintien d'un certain niveau de contrôle;
16. met en lumière les aspects relatifs à la mise en œuvre et les aspects administratifs de la dimension urbaine et demande que les efforts soient poursuivis afin de simplifier les règles de mise en œuvre de la politique de cohésion et la réduction généralisée de la

bureaucratie excessive en ce qui concerne la gestion et le contrôle des fonds et des projets individuels;

17. fait observer qu'à côté de la politique régionale, il existe d'autres politiques communautaires qui apportent également un soutien financier aux zones urbaines, et demande par conséquent à la Commission de développer et de proposer une meilleure coordination des politiques concernées visant à rassembler toutes les ressources communautaires allouées aux zones urbaines afin de garantir la mise en œuvre de l'approche intégrée, mais toujours dans l'optique de la politique de cohésion;
18. estime que les structures de gouvernance en place dans les États membres demeurent mal adaptées pour favoriser une coopération horizontale et invite vivement la Commission à promouvoir le principe de structure de gestion intersectorielle;
19. demande une utilisation plus efficace des ressources financières, humaines et organisationnelles existantes afin de créer et de renforcer les réseaux mis en place par les villes dans le domaine du développement urbain durable, étant donné qu'ils jouent un rôle important dans la coopération territoriale; dans ce contexte, souligne la nécessité de disposer d'infrastructures propres à soutenir le maintien de caractéristiques particulières (ressources historiques, par exemple), la modernisation (pôles d'innovation, par exemple), la croissance économique (PME, par exemple) et les activités saisonnières, et demande à la Commission de renforcer la position des zones urbaines dans l'initiative "Les régions, actrices du changement économique";
20. fait observer qu'une bonne application de la politique de développement régional et une stratégie de développement territorial durable nécessitent un équilibre entre les politiques qui concernent les zones urbaines, suburbaines et rurales et qui touchent par conséquent au développement d'une réelle cohésion régionale, et rappelle que la politique de développement rural a des conséquences territoriales considérables et que l'intégration des politiques de développement urbain et rural est insuffisante; souligne la nécessité d'une réelle synergie entre ces politiques, débouchant sur un réel potentiel de développement et la promotion de l'attrait et de la compétitivité des zones rurales; invite les États membres et les régions à se servir de l'instrument des partenariats urbains - ruraux pour atteindre l'objectif du développement territorial équilibré;
21. demande à la Commission de continuer à élaborer et de mettre à jour régulièrement l'audit urbain et de fournir des informations sur la situation du clivage entre zones urbaines et zones rurales pour tous les États membres afin d'obtenir un tableau clair de la situation et de recenser les besoins spécifiques pour un développement équilibré des zones urbaines et rurales;
22. recommande la mise en place, par la Commission et les États membres, d'un groupe européen de haut niveau sur le développement urbain et d'appliquer la méthode ouverte de coordination à la politique de développement urbain au niveau de l'Union;
23. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les villes européennes et leur situation

Les villes sont des acteurs essentiels du modelage de l'économie et du territoire européens. Les questions concernant le développement urbain se situent au cœur du nouvel objectif de cohésion territoriale et des stratégies de Lisbonne et de Göteborg. Les villes sont incontestablement les moteurs de la croissance économique en Europe. Dans presque tous les pays européens, les zones urbaines sont les plus grands producteurs de savoir et d'innovation, les centres d'une économie toujours plus mondialisée. Les villes et les zones urbaines sont le lieu d'implantation d'une très grande majorité d'emplois, d'entreprises et d'établissements d'enseignement supérieur au sein de l'Union européenne. D'un autre côté, de nombreuses villes sont confrontées à de graves problèmes et défis. De ce fait, on part généralement du principe que les villes / zones urbaines méritent une attention spéciale dans le contexte de la politique de cohésion, parce que d'un côté, elles représentent des centres de développement, mais de l'autre, elles font face à de nombreux problèmes de nature économique, environnementale et sociale.

En Europe, on compte environ 5 000 villes avec des populations comprises entre 5 000 et 50 000 habitants et presque 1 000 villes comptant des populations supérieures à 50 000 habitants. L'Europe est caractérisée par une diversité territoriale et un développement polycentrique; le réseau urbain relativement dense ne contient qu'un petit nombre de très grandes villes. Au sein de l'Union européenne, seulement 7 % des citoyens vivent dans des villes de plus de 5 millions d'habitants contre 25 % aux États-Unis d'Amérique.¹ Conformément au rapport sur l'état des villes européennes², les taux de croissance urbaine les plus élevés ont été enregistrés en Espagne (pays dans lequel certaines zones urbaines ont connu une croissance annuelle moyenne de 2 pour cent ou plus), suivi par des villes d'Irlande, de Finlande et de Grèce. En revanche, dans le même temps, de nombreuses zones urbaines d'Europe centrale et orientale ont assisté à un déclin général de leur population. Dans pratiquement toutes les villes, les banlieues s'étoffent, ou si elles se dépeuplent, elles se dépeuplent moins que les centres-villes.

En raison des différences importantes d'un pays à l'autre, il n'existe pas d'accord international sur une définition commune de ce que l'on entend par "urbain" qui serait applicable à tous les pays d'une même région du monde. De nombreuses tentatives ont été faites pour trouver une définition commune du mot "urbain". Il y a les définitions des Nations unies³, de la Banque mondiale⁴, de l'OCDE⁵, et les définitions propres à chaque pays. La plupart, sinon toutes ces définitions, sont basées sur des informations statistiques concernant la taille et la densité de la population. Alors qu'il existe, sans aucun doute, de grandes différences dans la distribution

¹ Commission des Communautés européennes, Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout, Bruxelles, 2008.

² Rapport sur l'état des villes européennes: "State of European Cities Report: Adding Value to the European Urban Audit", 2007, consultable sur:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/stateofcities_2007.pdf

³ http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/densurb/Defintion_of%20Urban.pdf

⁴ http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/table3_10.pdf

⁵ <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6492>

géographique de la population d'un pays à l'autre, les institutions européennes se sont jusqu'à présent appuyées sur l'approche adoptée par Eurostat dans son Guide de référence sur les statistiques urbaines et régionales européennes¹ qui identifie quatre niveaux d'unités spatiales pour lesquelles des observations sont récoltées. Les "central/core cities" - ou villes centrales (grandes villes régionales), les "larger urban zones" ou LUZ (zones urbaines de grande dimension), les "noyaux" ("kernels") pour neuf capitales (le concept de ville administrative étant difficile à comparer avec les autres unités spatiales), et finalement les "subcity districts" ou districts intra-urbains. Même si la définition d'Eurostat est parfaitement applicable à des fins statistiques, en gardant à l'esprit les différences qui existent d'un pays à l'autre et les différentes approches, il semble très difficile d'établir une définition commune et claire du terme "urbain" dans le cadre de la politique de cohésion, et partant, la question de la définition devrait être laissée aux soins des États membres, conformément au principe de subsidiarité.

L'élaboration d'une stratégie de développement économique, social et territorial appelle la limitation de la notion d'"urbain" dans la politique de cohésion aux zones pour lesquelles des données détaillées sont disponibles, étant donné que les problèmes ne peuvent être mesurés qu'à l'aide de données claires et concises. Afin de mesurer les progrès et de détecter les problèmes des zones urbaines, il est nécessaire d'avoir des données statistiques détaillées à sa disposition. C'est ce qui a été à l'origine du très utile audit urbain européen.

La dimension urbaine dans la politique de cohésion

Historiquement, la dimension urbaine allait de pair avec le volume principal des opérations structurelles. Depuis 1990, il existe des projets pilotes urbains. À partir de 1994, il y a eu le programme d'initiative communautaire URBAN, qui a permis la promotion de modèles intégrés de développement local.

Alors que pour les périodes de programmation précédentes les diverses initiatives URBAN avaient reçu un financement spécifique, ce n'est pas le cas pour la période 2007-2013. Conformément à l'adoption des nouvelles réglementations régissant les fonds structurels, la politique de développement urbain a été intégrée aux objectifs de cohésion, de compétitivité régionale et d'emploi, soulignant ainsi l'importance que l'Union attache à cet aspect de la politique de cohésion. Ainsi, lors de la création des cadres de référence stratégique nationaux et des programmes opérationnels, les États membres sont invités (mais pas contraints) à intégrer le développement urbain durable comme priorité stratégique. Toutefois, considérant l'importance des villes et des agglomérations urbaines dans le tissu économique européen, ne pas le faire aurait toutes les chances de constituer une cause majeure d'échec pour toute forme de plan qui aurait été conçu par les États membres pour jouer un rôle positif dans les efforts consentis par l'Union pour atteindre ses objectifs.

Les règlements révisés actuels permettent aux autorités de gestion d'avoir recours à une large gamme de partenariats public-privé dans la gestion des fonds consacrés au développement urbain. Ainsi, les fonds structurels pourraient financer une opération d'ingénierie financière comme des fonds de capital à risque, des fonds de garantie ou des fonds empruntés. La Commission européenne et la Banque européenne d'investissement (BEI) ont mis au point

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-005/EN/KS-RA-07-005-EN.PDF

trois instruments financiers: JEREMIE¹, JASPERS² et JESSICA³. JESSICA (Alliance européenne d'appui aux investissements durables en zone urbaine) est le plus intéressant pour le développement urbain. Il a pour but d'exercer un effet de levier avec les ressources financières disponibles. Les fonds récupérés doivent être réinvestis dans le développement urbain ou réaffectés à l'autorité de gestion pour d'autres projets urbains. En réalité, Jessica en est actuellement toujours à ses débuts.

Jusqu'à présent, il n'y a eu aucune évaluation complexe de la portée de la mise en œuvre de la dimension urbaine dans les États membres. Cependant, les premières observations ne sont pas très positives. Par exemple, les autorités nationales et les régions ont, dans la plupart des cas, omis de décider de donner aux villes la possibilité de subdéléguer et préfèrent lancer des appels à proposition dans les différentes politiques sectorielles.

Les orientations futures

De nombreuses actions sont entreprises au niveau intergouvernemental et au niveau des organisations internationales en ce qui concerne le développement urbain. Cependant, dans certains domaines, une surveillance plus étroite, des indicateurs plus précis et le développement de méthodes similaires pour la mise en œuvre du développement urbain durable intégré seraient utiles. De plus, si Lisbonne entre en vigueur, la cohésion territoriale et sa composante, le développement urbain, relèveront de la compétence commune des États membres et de l'Union.

Les programmes de développement urbain doivent être conçus et exécutés aux niveaux local et régional par ceux qui comprennent les populations locales et l'environnement des entreprises. Dans ce contexte, la subdélégation est un instrument très important, aussi bien pour améliorer la capacité administrative de gestion locale que pour devenir un réel acteur de la croissance territoriale et européenne.

Le fait que les organisations régionales ou sous-régionales acquièrent réellement plus de responsabilité pour la programmation et la réalisation des Fonds structurels dépend non seulement de la création d'un cadre positif au niveau européen, en termes de réglementations et d'orientations, mais également de la mesure dans laquelle les gouvernements nationaux et régionaux et les autorités de gestion sont prêts à accepter et envisager leur participation directe accrue.

On peut se demander dans ce contexte dans quelle mesure le cadre volontaire fonctionne. À l'avenir, le rôle affirmé des villes aux côtés des gouvernements régionaux et nationaux en tant qu'organes intermédiaires doit être envisagé, dans le contexte de l'approche de gouvernance à multiples niveaux, et la dimension urbaine devrait être obligatoire.

Il arrive souvent que des plans de développement indépendants soient préparés avant que les plans de développement urbain intégrés ne soient finalisés par les villes. Pour que les plans de

¹ Facilite l'accès au financement pour les entreprises en démarrage, le développement des micro-entreprises et des PME.

² Soutient la préparation de projets importants.

³ Soutient l'ingénierie financière dans le domaine du développement urbain.

développement urbain intégrés soient viables, il est essentiel que soit en place une structure représentative de gestion et de prise de décision. De plus, l'idée de plan de développement urbain intégré ne représente un pas en avant que si des ressources suffisantes sont disponibles. Votre rapporteur est d'avis que le système d'affectation des enveloppes budgétaires tel qu'il existait au titre des initiatives URBAN conduirait à veiller à ce que la dimension urbaine obtienne des ressources adéquates, et il demande par conséquent qu'un montant minimum soit rendu obligatoire. Il suggère de fixer ce montant à 1 000 euros (dans l'initiative communautaire URBAN II, le niveau minimum de dépenses avait été fixé à 500 euros par habitant).

Pour être efficace et pour atteindre les objectifs de Leipzig dans un délai raisonnable sur l'ensemble du territoire de la Communauté, le développement urbain nécessite des ressources financières importantes et clairement identifiées. Le secteur privé a également un rôle important à jouer pour assurer la convergence rapide des zones urbaines dans les pays les plus pauvres. Les partenariats public-privé doivent concentrer leurs efforts sur la construction d'infrastructures et le logement. L'utilisation d'instruments financiers efficaces et de facilités de crédit est indispensable si les aides et prêts doivent permettre l'effet de levier souhaité pour garantir un développement rapide et efficace. Les instruments d'ingénierie financière, tels que JESSICA, ont un potentiel de développement important. Le principe de fonds renouvelables de JESSICA et son potentiel pour la croissance économique doivent être soulignés. JESSICA devrait être un instrument fondamental de financement des projets de développement urbain durable.

Même si beaucoup se disent en principe en faveur de l'idée d'une politique de mise en œuvre intersectorielle intégrée, les structures de gouvernance en place dans les États membres sont souvent mal adaptées à favoriser une coopération horizontale. Outre la politique régionale, il existe d'autres politiques financières communautaires qui influencent les villes et proposent également des ressources financières qui peuvent être utilisées sur les territoires des villes. Parmi elles, la politique européenne des transports et la politique européenne de recherche et développement semblent être les plus importantes. Il en résulte un manque de méthodologie adaptée aux besoins. L'absence d'une structure de gestion intersectorielle, habilitée à se charger de la coordination nécessaire et à prendre les décisions nécessaires peut représenter un problème de taille. À l'avenir, ces politiques devraient être plus étroitement liées à la politique de cohésion.

Les problèmes urbains et les moyens de les résoudre dans l'intérêt de toutes les personnes concernées varient d'un pays à l'autre et d'une ville à l'autre. La force de l'Europe réside dans sa diversité culturelle, dans la richesse de ses villes, de ses villages, de ses campagnes et des ses paysages culturels. Les villes et les régions sont en concurrence les unes avec les autres, mais en même temps elles ont besoin d'une coopération mutuelle afin d'être en mesure de faire face à la concurrence mondiale. L'échange d'expérience et de meilleures pratiques sur le développement et la reconstruction des villes européennes est d'une importance fondamentale. Les nouveaux États membres doivent pouvoir partager l'expérience des villes qui ont remporté les plus grands succès, mais aussi être informés des pièges rencontrés par les anciens États membres. À cet égard, des institutions telles que le CCRE, Eurocities, EUKN, QeC-ERAN et beaucoup d'autres jouent un rôle indispensable.

Enfin, dernier point mais non le moindre, il convient d'aborder les problèmes urbains dans le

contexte plus large du clivage entre zones urbaines et zones rurales et d'assurer un développement harmonieux des centres-villes, des zones urbaines et suburbaines.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	20.1.2009
Résultat du vote final	+: 46 -: 0 0: 1
Membres présents au moment du vote final	Stavros Arnautakis, Elspeth Attwooll, Jean Marie Beaupuy, Rolf Berend, Jana Bobošíková, Victor Boştinaru, Wolfgang Bulfon, Giorgio Carollo, Antonio De Blasio, Gerardo Galeote, Iratxe García Pérez, Eugenijus Gentvilas, Monica Giuntini, Ambroise Guellec, Jim Higgins, Filiz Hakaeva Hyusmenova, Mieczysław Edmund Janowski, Rumiana Jeleva, Gisela Kallenbach, Tunne Kelam, Evgeni Kirilov, Miloš Koterec, Constanze Angela Krehl, Florencio Luque Aguilar, Jamila Madeira, Sérgio Marques, Yiannakis Matsis, Miroslav Mikolášik, James Nicholson, Jan Olbrycht, Maria Petre, Markus Pieper, Pierre Pribetich, Giovanni Robusti, Wojciech Roszkowski, Grażyna Staniszevska, Catherine Stihler, Andrzej Jan Szejna, Lambert van Nistelrooij, Oldřich Vlasák, Vladimír Železný
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Domenico Antonio Basile, Brigitte Douay, Madeleine Jouye de Grandmaison, Zita Pleštinská, Samuli Pohjamo, Richard Seeber