

Avis du Comité européen des régions — Mesures concrètes pour la mise en œuvre du programme urbain de l'Union européenne

(2016/C 240/03)

Rapporteure: Hella DUNGER-LÖPER (DE/PSE), secrétaire d'État, représentante du Land de Berlin au gouvernement fédéral, chargée des affaires européennes

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

Introduction

1. Le programme urbain est un projet européen d'une extrême importance, en ce sens qu'il instaure une nouvelle méthode de travail destinée à mettre en place un cadre opérationnel et des instruments efficaces afin d'assurer la cohérence de toutes les politiques ayant une incidence sur les villes et les zones fonctionnelles qui les entourent. Étant donné que deux tiers environ de toutes les politiques sectorielles de l'Union européenne ont une incidence sur les zones urbaines d'Europe, les villes devraient être associées davantage à leur conception et leur déploiement. L'objectif du programme urbain est d'améliorer la qualité de la vie dans les villes et de développer une nouvelle gouvernance «urbaine» qui, par une approche pratique et concrète, coordonnée à différents niveaux, permette de formuler et de mettre en œuvre des objectifs, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ce nouveau modèle urbain ouvre de larges perspectives. En effet, il donne l'occasion à la population locale d'expérimenter la valeur ajoutée qu'apporte l'Union européenne pour relever les défis sociaux et démographiques et peut — en étroite relation avec le programme «Mieux légiférer» de la Commission européenne — améliorer la qualité des politiques européennes par l'établissement de liens réciproques avec les stratégies nationales, régionales et locales, en dépassant ainsi largement le cadre des coopérations actuelles. Le CdR souligne que le programme urbain doit s'inscrire dans le cadre d'une vision territoriale plus globale, tenant compte à la fois des zones urbaines et rurales ⁽¹⁾.

Le programme urbain peut également apporter une contribution significative à la réalisation des objectifs définis à l'article 3 du traité sur l'Union européenne, notamment celui de la cohésion économique, sociale et territoriale, ainsi que des objectifs de la stratégie Europe 2020 ⁽²⁾.

Dans le cadre d'une approche ascendante et d'une gouvernance à niveaux multiples, trois grands critères sont déterminants pour la réussite de ce processus:

- la transparence,
- la participation,
- le caractère contraignant.

2. Le CdR rappelle tous les efforts entrepris depuis 1989, ainsi que les projets pilotes urbains, qui visaient à impliquer davantage les villes dans le processus d'élaboration des politiques au niveau européen et à élaborer un programme urbain à l'échelle de l'Union européenne:

- il attire tout particulièrement l'attention, dans ce contexte, sur la contribution de son avis de 2014 intitulé «Vers une politique urbaine intégrée pour l'Union européenne» ⁽³⁾;

⁽¹⁾ Avis du CdR sur le thème «Une vision territoriale pour 2050: quel avenir?», CDR 4285/2015.

⁽²⁾ Étude du CdR sur le thème «The growth potential of an integrated EU URBAN Agenda» («Potentiel de croissance d'un programme urbain intégré de l'Union européenne»), rapport final, 8 janvier 2016.

⁽³⁾ JO C 271 du 19.8.2014, p. 11.

- il souligne le rôle que le Parlement européen a joué dans la prise en compte des intérêts des villes et leur intégration dans le règlement général sur les Fonds structurels et d'investissement, ainsi que le fort élan qu'il a imprimé à l'élaboration d'un programme urbain, grâce à sa résolution du 9 septembre 2015 sur la dimension urbaine des politiques de l'Union européenne;
- il rend hommage à la Commission européenne qui, en organisant régulièrement des manifestations sur ces questions, a sensibilisé l'opinion au rôle des villes, sensibilisation encore accrue par la procédure de consultation sur le programme urbain qui s'est déroulée du 18 juillet au 26 septembre 2014;
- il renvoie à la déclaration de Riga, adoptée lors de la présidence lettone, dans laquelle la reconnaissance de la dimension urbaine par le Conseil a été une nouvelle fois confirmée;
- il reconnaît tout particulièrement le formidable élan donné par la présidence néerlandaise, qui a placé le programme urbain au rang de ses priorités, notamment en élaborant le pacte d'Amsterdam, qui vise à conférer un caractère contraignant à la mise en œuvre du programme urbain, jetant ainsi les bases nécessaires pour que les déclarations d'intention soient effectivement suivies d'actes et que l'Union européenne puisse enfin s'atteler à la mise en œuvre du programme urbain;
- il attire l'attention sur la nécessité d'assurer aux collectivités locales et régionales les meilleures possibilités de participation possibles à l'élaboration et à la mise en œuvre efficace des politiques, de la législation et des programmes de soutien de l'Union européenne.

Aspects essentiels du programme urbain

3. L'importance des villes: la tendance mondiale à une concentration croissante de la population dans les villes s'observe aussi au sein de l'Europe. Celle-ci est un continent où quelque 70 % de la population vit aujourd'hui dans des villes ou de grandes agglomérations, lesquelles constituent des moteurs pour le développement économique — plus de 75 % du PIB y est généré —, l'inclusion sociale et le développement durable. Les villes se caractérisent toutefois aussi par la confrontation directe des antagonismes sociaux — richesse et pauvreté, potentiel d'emploi et chômage de longue durée, demande et pénurie de main-d'œuvre —, d'importantes disparités en matière d'éducation et des enjeux environnementaux particuliers, pour ne citer que quelques éléments. En outre, en tant que «catalyseurs d'intégration», elles joueront également un rôle majeur pour faire face à l'actuel afflux de réfugiés et à la migration intra-européenne. Aucune des politiques de l'Union européenne ne serait viable sans prise en compte de sa dimension urbaine.

4. Approches intégrées et multidisciplinaires: dès 2007, la Charte de Leipzig a souligné que seules des approches intégrées permettent d'obtenir des résultats dans les villes et que la clé de la résolution des problèmes complexes qu'elles rencontrent réside dans une gouvernance à niveaux multiples. Le renoncement, de la part de l'administration publique, à une pensée «en silo» c'est-à-dire l'adoption d'une approche transversale de la résolution des problèmes, les coopérations qui passent outre aux hiérarchies traditionnelles, ou encore l'implication de différentes parties prenantes, tenant compte des différences entre les entités territoriales locales et régionales, constituent autant d'approches fructueuses. Les pistes esquissées ici rejoignent tout à fait l'idée que se fait la Commission européenne d'une réglementation, d'un financement et d'une coordination améliorés. Des approches intégrées nécessitent toutefois un degré élevé de coordination et de coopération à tous les niveaux — local, régional, national et européen —, ainsi que de l'un à l'autre.

5. Les zones urbaines et rurales en tant qu'espaces fonctionnels complémentaires: l'une des craintes fréquemment exprimées dans le débat sur le programme urbain est que l'intérêt accru pour la dimension urbaine ne porte atteinte au soutien accordé à l'espace rural. Le CdR souligne toutefois l'importance des liens unissant les zones urbaines à l'espace rural, ainsi que le rôle de ce dernier, qui peut également contribuer à la croissance et à la création d'emplois. Les politiques de l'Union ne doivent pas encourager un rapport de concurrence entre ces deux dimensions dans la mesure où elles sont imbriquées géographiquement, administrativement et du point de vue des politiques fonctionnelles et thématiques. Il s'agit dès lors de mettre en valeur les complémentarités des deux dimensions, afin de permettre et d'expérimenter entre elles de nouvelles formes de gouvernance, notamment par un accès plus large aux services et le développement des technologies numériques. Seules des zones urbaines et rurales fortes permettront d'atteindre l'objectif suprême, à savoir une Europe solide sur le plan écologique, économique et social et une cohésion territoriale accrue. La politique urbaine européenne s'adresse à l'ensemble des villes et des zones fonctionnelles qui les entourent: non seulement aux capitales et aux autres grandes villes, mais également à celles de petite et moyenne dimension, qui revêtent une importance essentielle pour la région fonctionnelle qui les entoure.

6. Le programme urbain de l'Union européenne doit également fournir des orientations concernant les positions de négociation qu'elle adoptera dans la perspective de la conférence Habitat III qui se tiendra à Quito, du 17 au 20 octobre 2016. En outre, et conformément à son objectif de devenir un acteur mondial plus important, ainsi qu'à la nécessité d'améliorer la cohérence entre ses politiques externes et internes, l'Union européenne devrait renforcer et stimuler la coopération et les échanges internationaux entre les pouvoirs publics urbains.

7. Pour que sa mise en œuvre soit réussie, le programme urbain doit également se fonder sur une approche intégrée de la gouvernance urbaine et régionale englobant les contextes institutionnel et administratif.

8. Pour mettre en œuvre un programme urbain européen respectueux du principe de subsidiarité et de la participation ascendante des collectivités locales et régionales, ce sont donc des facteurs incontournables que d'associer au processus de décision les assemblées locales et régionales élues, ainsi que les associations nationales et européennes qui les représentent, et d'assurer leur participation et leur prise de responsabilité dans la définition des programmes opérationnels et dans la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de cohésion, dans le respect de leur rôle institutionnel.

Processus de mise en œuvre de mesures concrètes en faveur d'un programme urbain: le pacte d'Amsterdam

9. La Commission européenne, en coopération avec la présidence néerlandaise et avec la participation de nombreuses parties prenantes, s'est attelée à l'élaboration du pacte d'Amsterdam. L'objectif de ce pacte est de développer et de mettre en œuvre en l'espace de trois ans, dans le cadre de douze partenariats thématiques, des plans d'action en faveur de politiques intégrées pour le traitement de problèmes urbains fondamentaux.

Il est prévu que ces partenariats thématiques constituent l'un des principaux instruments du programme urbain. Ils rassembleront un nombre accru de politiques sectorielles qui ont une incidence sur les zones urbaines de l'Union européenne. Pour la réussite des partenariats et du Conseil du programme urbain de l'Union européenne, qui effectuera le suivi du processus, il est également essentiel que lesdits partenariats progressent en étroite coopération avec les collectivités urbaines, locales et régionales, les États membres, les institutions européennes, dont le CdR, et les parties prenantes locales concernées.

Le CdR préconise une concentration sur un nombre limité de domaines d'action importants, permettant d'obtenir des résultats visibles et de faire la preuve de la valeur ajoutée du programme urbain de l'Union européenne. Les douze thèmes prioritaires définis ne constituent pas une liste exhaustive. D'autres thèmes requérant des approches politiques intégrées, tels que, pour ne prendre que ces exemples, la prise en compte, dans le développement urbain, de la dimension culturelle et touristique, de nouvelles formes inclusives de participation, de l'innovation et des villes intelligentes, devraient également faire l'objet de partenariats. Une évaluation approfondie des priorités thématiques ne sera toutefois possible que lorsque les partenariats auront été établis, car c'est alors seulement que l'on pourra déterminer si des questions aussi importantes pour l'Union européenne que le chômage des jeunes s'inscrivent véritablement dans ces priorités et, dans l'affirmative, de quelle manière elles le font. Le CdR se félicite que quatre partenariats pilotes («qualité de l'air», «logement», «pauvreté urbaine» et «inclusion des migrants et des réfugiés») aient déjà entamé leurs travaux. Pour la poursuite des partenariats, il est essentiel que l'on convienne dès le départ du caractère fortement contraignant de ce dispositif, en prévoyant par exemple la présentation de rapports semestriels à la Commission, au Parlement, au Conseil et au CdR. Le CdR attire également l'attention sur la possibilité pour les partenariats thématiques d'apporter leur contribution tant à l'élaboration de la future législation européenne qu'à la révision de celle qui est actuellement en vigueur. En ce qui concerne le financement de la participation aux partenariats thématiques, qui devraient inclure une quinzaine de partenaires, et étant donné que les Pays-Bas ont déjà prévu de soutenir chaque partenariat à hauteur de 50 000 EUR, le CdR invite la Commission à étudier la possibilité de financer une assistance technique afin d'aider les collectivités locales intéressées à devenir partenaires.

10. Le développement et le financement des plans d'action urbains élaborés dans le cadre des partenariats thématiques du pacte d'Amsterdam ou d'autres programmes européens, comme Urbact, pourraient faire l'objet de programmes opérationnels lors de la prochaine période de programmation.

11. En outre, il importe que la Commission européenne assume un rôle important et contraignant dans la coordination. Cet impératif implique notamment que l'on désigne comme coordonnateur du programme urbain de l'Union européenne son premier vice-président, lequel, par sa fonction garantirait également l'établissement de liens étroits avec le programme «Mieux légiférer». De surcroît, cette coordination mettrait fin à une vision fragmentée de la ville, découlant de l'approche spécifique des différentes directions générales. Dès lors, les «villes intelligentes» et, dans le cas des zones rurales, les «régions intelligentes», ne le seraient pas seulement technologiquement mais aussi socialement. Il est également nécessaire de définir une politique intégrée au sein du programme urbain de l'Union européenne, en rationalisant les stratégies relatives aux villes intelligentes et à la spécialisation intelligente (RIS3). Une approche globalisante, au regard précisément d'un défi tel que celui lié à l'afflux de réfugiés et aux besoins d'intégration qui en résultent, s'avère absolument indispensable. Par ailleurs, l'inclusion du programme urbain dans le programme de travail annuel de la Commission européenne constitue un autre élément important. Cette intégration contribue elle aussi à la transparence et à la valeur contraignante du processus.

12. Le CdR souligne qu'il reste des progrès à accomplir en vue de mieux associer les collectivités locales et régionales, y compris les réseaux urbains et régionaux et les autres parties intéressées, à l'élaboration et à l'évaluation des politiques de l'Union européenne qui ont une incidence ou sont concentrées sur les administrations responsables des zones urbaines.

13. Extension de l'analyse d'impact à la dimension urbaine: le projet pilote sur l'analyse d'impact territorial, mené à partir de l'exemple de l'efficacité énergétique des bâtiments et lancé à l'initiative du CdR et de la Commission européenne, a montré qu'il existe des instruments appropriés pour étendre l'analyse d'impact à l'évaluation de la dimension territoriale. Plus important encore, le projet pilote démontre que les villes et les régions sont très désireuses de prendre une part active aux mesures correspondantes, en apportant les moyens nécessaires à cette fin, et qu'elles en ont la volonté et la capacité.

14. Il est nécessaire de mettre en œuvre le partage des connaissances et la coopération entre les villes, afin de promouvoir les échanges de savoir-faire et de bonnes pratiques entre elles et entre les collectivités locales, tout en réduisant les charges administratives autant que faire se peut. La collecte de données au sujet des questions de développement urbain ne devrait être envisagée que dans des circonstances exceptionnelles et se limiter au strict nécessaire.

15. Le CdR continue à demander un examen systématique des possibilités d'améliorer le soutien aux villes et à leurs zones fonctionnelles. Les options suivantes pourraient être envisagées:

- accroître l'échange d'informations sur la coordination des instruments et sources de financement existant au niveau européen, national, régional et local à l'intention des villes et sur l'accès à ces dispositifs;
- encourager en particulier les États membres, à utiliser davantage les instruments existants qui sont consacrés à la dimension urbaine de la politique de cohésion, tels que les investissements territoriaux intégrés (ITI). Ils doivent revêtir le caractère de stratégies de développement durable des zones urbaines, définissant des actions contribuant à résoudre des problèmes qui touchent l'espace fonctionnel urbain concerné dans son ensemble et requièrent la coopération de l'ensemble des partenaires en ressortissant. Afin de préparer la période de programmation pour l'après 2020, on pourrait envisager, dans un cadre plus large et en marge des Fonds structurels, de développer un programme d'aide spécifique de l'Union européenne pour le développement urbain intégré, qui se prêterait également mieux à établir des liens entre les différents programmes de l'Union;
- associer les autorités urbaines pour concevoir, exécuter et mettre au banc d'essai des approches expérimentales, telles que les actions novatrices en milieu urbain;
- augmenter la valeur ajoutée européenne résultant de la visibilité particulière de l'aide dispensée par l'Union européenne aux villes et aux zones urbaines, grâce à une orientation vers les meilleures pratiques et une politique de soutien aux villes et aux zones fonctionnelles environnantes qui soit axée sur les résultats, y compris en ce qui concerne la gestion et l'engagement des fonds de l'Union;
- maintenir la flexibilité de l'aide accordée aux villes et aux zones urbaines, afin de pouvoir réagir lorsque des défis et besoins imprévus apparaissent;

- recourir à la plate-forme européenne de conseil en investissement instituée auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI), afin que ses instruments de financement puissent être systématiquement utilisés au profit des villes également;
- améliorer les liens entre les aides de l'Union européenne et la participation privée, attirer des fonds et utiliser les instruments financiers pour les zones urbaines. Dans le financement des projets urbains, il y aurait lieu de faire preuve d'esprit d'innovation et de prévoir la possibilité d'expérimentations. Il conviendrait que la participation privée soit acceptée en tant que cofinancement;
- recueillir les contributions des villes visant à la simplification des Fonds structurels et d'investissements européens;
- faire participer les villes, au stade le plus précoce possible, à la révision des Fonds structurels et d'investissement européens;
- revoir et rénover les critères d'évaluation des mesures urbaines, non seulement pour améliorer la qualité et l'efficacité des différents projets et mesures mais aussi pour prendre en compte des paramètres probants afin de mesurer et d'évaluer l'incidence réelle de ces mesures sur la qualité des transformations territoriales.
- poursuivre le développement d'instruments incitatifs non contraignants, comme le prix de la Capitale verte de l'Europe.

16. Le CdR demande que les questions urbaines et rurales soient elles aussi dûment prises en compte dans le cadre du semestre européen, vu l'importance croissante qu'il revêt en tant qu'instrument de coordination de la politique économique, Un des moyens d'y parvenir serait que les États membres associent les collectivités locales et régionales, en temps utile, au processus annuel de préparation des programmes nationaux de réforme. Le représentant de la Commission européenne désigné dans chaque État membre dans le cadre du semestre européen pourrait jouer un rôle important à cet égard.

17. Le CdR souligne également le dynamisme et les capacités des réseaux urbains, s'agissant de contribuer à la réalisation des objectifs politiques de l'Union européenne. Concernant la Convention des maires, qui rassemble plus de 6 000 collectivités locales et régionales qui se sont engagées à réduire leurs émissions de dioxyde de carbone dans une mesure qui dépasse les valeurs ciblées en matière climatique par la stratégie Europe 2020, le CdR appelle la Commission européenne à développer le rôle de cette instance, de manière qu'elle étende ses activités au-delà de 2020 et devienne un instrument pour récolter les contributions concrètes que les villes et les régions peuvent apporter afin de combattre le changement climatique dans un cadre européen plus large ⁽⁴⁾.

18. Le pacte d'Amsterdam devrait conduire à l'adoption d'un accord contraignant sur le processus de mise en œuvre du programme urbain. Les huit partenariats qui n'ont pas encore été établis devraient être lancés au plus vite. Il faudrait ensuite prévoir d'examiner rapidement la liste thématique, afin d'évaluer si les partenariats reflètent les aspects essentiels de la réalité urbaine. Le CdR se félicite de la proposition formulée par la présidence néerlandaise dans l'annexe au projet de pacte d'Amsterdam, qui consiste à intégrer, dans tous les partenariats thématiques, des questions transversales, dont la gouvernance urbaine, la gouvernance par-delà les frontières administratives, y compris la coopération transfrontalière entre zones urbaines et rurales, ou encore la fourniture de services publics d'intérêt général. En ce qui concerne ce dernier aspect, il convient de veiller à ce que, conformément à l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à son protocole n° 26, le programme urbain de l'Union européenne respecte l'autonomie locale et régionale ainsi que les marges discrétionnaires correspondantes, au sens du droit primaire de l'Union européenne, et qu'il intègre notamment les services locaux d'intérêt général dans ses domaines thématiques.

19. À côté des organes et des obligations de faire rapport qui sont prévus par le pacte d'Amsterdam, des rapports périodiques devraient être établis à l'intention de la Commission européenne, du Parlement européen, du Conseil et du CdR, afin de garantir une procédure transparente et largement accessible, qui permette non seulement aux parties directement concernées mais aussi à un large public intéressé de suivre le processus ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Voir l'avis du CdR sur «L'avenir du pacte des maires», 4 décembre 2015 (JO C 51 du 10.2.2016, p. 43).

⁽⁵⁾ En vue de la préparation de l'avis, la rapporteure a réalisé une enquête, à caractère non représentatif, sur le programme urbain de l'Union européenne et sur l'élaboration du pacte d'Amsterdam, qui fournit elle aussi certaines indications qu'il conviendrait de prendre en compte dans la suite des travaux. On peut notamment en tirer les conclusions suivantes:
Seules les grandes villes semblent être informées, si tant est que ce soit le cas, du processus relatif au programme urbain et être en mesure d'en faire usage.

On constate l'absence de participation massive et un manque de transparence. Si pratiquement tous les intervenants ont connaissance de certains canaux de communication, l'accès direct et l'assistance concernant des thèmes ou des intérêts concrets font en revanche défaut.

Les parties prenantes souhaitent passer de la consultation à la coopération.

Les douze thèmes des partenariats sont loin d'être connus de manière égale et ne sont pas considérés comme exhaustifs: il serait souhaitable de les revoir, d'en étoffer le contenu et de les mettre à jour ou de les adapter.

20. Afin de garantir le caractère fortement contraignant du programme urbain lors des futures présidences de l'Union, il serait nécessaire qu'après l'adoption du pacte d'Amsterdam, le 30 mai 2016, lors du Conseil informel des ministres responsables du développement urbain, il soit inclus dans les conclusions du Conseil des affaires générales, en juin 2016. Cette mesure devrait aller de pair avec une invitation adressée aux prochaines présidences du Conseil à inscrire le programme urbain dans leurs programmes de travail respectifs.

Un premier rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des partenariats devrait être présenté d'ici à la fin de l'année 2016, sous la présidence slovaque du Conseil.

21. Afin d'assurer le caractère contraignant des développements politiques futurs et la viabilité dans le contexte du programme urbain, il conviendrait de présenter un livre blanc qui analyse et systématise les résultats des partenariats et qui décrit les éléments d'une meilleure gouvernance, en veillant à ce qu'ils puissent être transposés. Cette démarche permettrait, d'une part, d'assurer que ce programme sera de nature contraignante mais aussi, d'autre part, de garantir une plus grande transparence. Pour élaborer le livre blanc, il conviendrait toutefois de ne pas attendre l'expiration des trois années de durée des partenariats; il faudrait plutôt qu'en 2017, après un examen à mi-parcours, ce texte présente de manière synthétique et systématique les expériences recueillies, qui devraient servir à la préparation de la nouvelle période de programmation des Fonds structurels et d'investissement européens et de la stratégie qui succédera à Europe 2020.

Bruxelles, le 7 avril 2016.

*Le président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA
