

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7079

C 251

41^e année

10 août 1998

Édition
de langue française

Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité des régions	
	Session de mai 1998	
98/C 251/01	Avis du Comité des régions sur: — la «Communication de la Commission concernant l'évaluation du programme IDA et une seconde phase de ce programme»; — la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil définissant un ensemble d'orientations, ainsi que des projets d'intérêt commun, en matière de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA)», et — la «Proposition de décision du Conseil adoptant un ensemble d'actions et de mesures visant à assurer l'interopérabilité de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA) et l'accès à ces réseaux»	1
98/C 251/02	Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une "Stratégie communautaire et un cadre de déploiement de la télématique routière en Europe et propositions d'actions initiales"»	3
98/C 251/03	Résolution du Comité des régions sur la «Charte européenne des régions et des communes pour une politique des transports progressiste et durable»	7



Prix: 13 ECU

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
98/C 251/04	Avis du Comité des régions sur «La question urbaine: Orientations pour un débat européen»	11
98/C 251/05	Avis du Comité des régions sur «Tourisme culturel urbain et potentiel d'emploi»	28
98/C 251/06	Avis du Comité des régions sur la «sécurité nucléaire et la démocratie locale et régionale»	34
98/C 251/07	Avis du Comité des régions sur la «Situation démographique dans l'Union européenne»	36
98/C 251/08	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Conseil concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emploi — Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi»	41
98/C 251/09	Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission sur la stratégie d'information sur l'euro»	46
98/C 251/10	Avis du Comité des régions sur: <ul style="list-style-type: none"> — la «Communication de la Commission relative au suivi du Livre vert sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information accompagnée d'une proposition de recommandation du Conseil», et — la «Communication de la Commission et proposition de décision du Conseil sur le plan d'action visant à promouvoir une utilisation sûre d'Internet» 	51

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ DES RÉGIONS

Avis du Comité des régions sur:

- la «Communication de la Commission concernant l'évaluation du programme IDA et une seconde phase de ce programme»;
- la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil définissant un ensemble d'orientations, ainsi que des projets d'intérêt commun, en matière de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA)», et
- la «Proposition de décision du Conseil adoptant un ensemble d'actions et de mesures visant à assurer l'interopérabilité de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA) et l'accès à ces réseaux»

(98/C 251/01)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil définissant un ensemble d'orientations, ainsi que des projets d'intérêt commun, en matière de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA)» et la «Proposition de décision du Conseil adoptant un ensemble d'actions et de mesures visant à assurer l'interopérabilité de réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations (IDA) et l'accès à ces réseaux»⁽¹⁾;

vu la décision du Conseil du 30 janvier 1998, de le consulter à ce sujet, conformément aux articles 129D et 198C, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 12 mars 1998, d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 3 «Réseaux transeuropéens, transports, société de l'information»;

vu le projet d'avis (CdR 44/98 rév.) adopté par la commission 3 le 27 mars 1998 (rapporteur: M. Bourg);

considérant «La proposition de décision du Conseil sur un ensemble d'orientations relatif aux réseaux télématiques transeuropéens entre administrations» et «La proposition de décision du Conseil instaurant une action pluriannuelle communautaire soutenant la mise en œuvre des réseaux télématiques transeuropéens destinés à l'échange de données entre administrations (IDA)»⁽²⁾;

considérant l'avis du Comité des régions (CdR 48/94) sur ces propositions⁽³⁾;

⁽¹⁾ COM(97) 661 final — 97/0340 COD — 97/0341 SYN — JO C 54 du 21.2.1998, p. 3 et 12.

⁽²⁾ COM(93) 69 final — JO C 105 du 16.4.1993, p. 10 et 12.

⁽³⁾ JO C 217 du 6.8.1994, p. 32.

considérant la «Proposition modifiée de décision du Conseil instaurant une action pluriannuelle communautaire soutenant la mise en œuvre de réseaux télématiques transeuropéens destinés à l'échange de données entre administrations (IDA)»⁽¹⁾ et la «Proposition modifiée de décision du Parlement européen et du Conseil sur un ensemble d'orientations relatif aux réseaux télématiques transeuropéens entre administrations»⁽²⁾;

considérant la décision du Conseil du 6 novembre 1995, concernant la contribution communautaire à l'échange télématique de données entre administrations dans la Communauté (IDA)⁽³⁾;

considérant que la nouvelle base juridique (article 129D du Traité) pour la deuxième phase du programme IDA laisse espérer que les positions sous-mentionnées seront davantage prises en considération par le Parlement européen et le Conseil,

a adopté à l'unanimité lors de sa 23^e session plénière des 13 et 14 mai 1998 (séance du 14 mai) l'avis suivant.

Le Comité des régions:

1. tient pour totalement insuffisante l'estimation que la communication de la Commission européenne effectue du fonctionnement actuel du programme IDA;
2. se félicite en revanche de la réorientation des priorités pour la deuxième phase de ce programme, qui devrait désormais mettre l'accent sur la coordination et le soutien à certains secteurs administratifs particuliers;
3. salue la position de la Commission européenne lorsqu'elle insiste sur l'importance de l'interopérabilité des infrastructures de réseau;
4. demande dès lors que l'article 9 de la proposition de décision du Conseil soit modifié de manière à prendre en considération la dimension locale et régionale;
5. escompte à ce propos une revalorisation des ressources y affectées, afin que l'enveloppe globale prévue pour le programme IDA puisse être considérée comme appropriée;
6. se réjouit de ce que la démarche de la Commission européenne ait fait une plus large place aux intérêts du secteur privé et qu'elle ait davantage pris en considération les préoccupations des citoyens;
7. appelle de ses vœux une meilleure coordination des initiatives communautaires dans le domaine de la télématique interadministrative, en particulier avec les activités entrant dans le cadre des RTE-télécoms et de la R&D, ainsi qu'avec celles visant à soutenir les PME;
8. déplore l'approche adoptée par la Commission européenne, qui donne l'impression de négliger la place des collectivités locales et régionales et de leurs organes administratifs, alors même que les pouvoirs des municipalités et régions peuvent apporter une importante contribution à la réalisation des objectifs européens;
9. souligne à nouveau que par «administration», il conviendra d'entendre l'ensemble des autorités locales, régionales et nationales dont les activités s'inscrivent dans le cadre d'un projet d'intérêt commun visé par la proposition de décision;
10. réitère par conséquent son appel à s'assurer que, dans le programme IDA, l'application se fasse au niveau des diverses administrations compétentes des États membres de l'UE. Il convient également de tenir suffisamment compte, dans la charge financière supportée, des spécificités locales et régionales. La charge financière que les procédures transeuropéennes d'information et de communication font peser sur les États membres, les Länder et les régions doit être limitée au strict nécessaire. Les institutions de l'UE doivent financer leurs projets au moyen de leur budget propre. Un partage des coûts, une compensation des prestations au cas par cas et un système de financement forfaitaire sont à exclure. À l'inverse, les États membres, les Länder et les régions doivent supporter eux-mêmes les coûts qui leur sont imputés;
11. réclame qu'une régionalisation des réseaux IDA soit envisagée en plus de leur mondialisation évoquée par le paragraphe D de l'annexe à la première proposition de décision;
12. se réjouit, enfin, de la création d'un comité de gestion unique (variante 2a) chargé de veiller à l'exé-

⁽¹⁾ COM(95) 436 final — JO C 318 du 29.11.1995, p. 13.

⁽²⁾ COM(95) 446 final — JO C 321 du 1.12.1995, p. 11.

⁽³⁾ JO L 269 du 11.11.1995, p. 23.

12. se réjouit, enfin, de la création d'un comité de gestion unique (variante 2a) chargé de veiller à l'exé-

cution des deux décisions, mais demande à ce propos que les États membres prennent largement en compte, pour le composer, les intérêts des entités administratives locales et régionales;

13. demande à ce que le Comité des régions comme administration soit intégré dans les réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données envisagés par IDA.

Bruxelles, le 14 mai 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une «Stratégie communautaire et un cadre de déploiement de la télématique routière en Europe et propositions d'actions initiales»»

(98/C 251/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une «Stratégie communautaire et un cadre de déploiement de la télématique routière en Europe et propositions d'actions initiales» (1);

vu les décisions de son Bureau en date du 11 juin 1997 et du 18 février 1998, conformément à l'article 198C, quatrième alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne, d'émettre un avis à ce sujet et de charger la commission 3 «Transports et réseaux de communication» de sa préparation;

vu le projet d'avis (CdR 256/97 rév. 2) adopté par la commission 3, le 13 novembre 1997 (rapporteur: M. Kurth, remplacé par M. La Forgia);

considérant la Résolution du Conseil du 17 juin 1997 relative au déploiement de la télématique dans les transports routiers, notamment la perception électronique de redevance (2);

considérant le document de travail du 7 mars 1997 préparé par le groupe à haut niveau sur la télématique dans le secteur des transports par route et intitulé «Rapport final sur les activités de l'UE dans le domaine de la télématique routière»;

considérant la Décision du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (3);

considérant la Résolution du Conseil du 28 septembre 1995 relative au déploiement de la télématique dans les transports routiers (4);

considérant la Communication de la Commission du 4 novembre 1994 concernant les applications télématiques dans les transports en Europe;

considérant la Résolution du Conseil du 24 octobre 1994 relative à la télématique dans le secteur des transports (5),

a adopté à l'unanimité lors de sa 23^e session plénière des 13 et 14 mai 1998 (séance du 14 mai) l'avis suivant.

(1) COM(97) 223 final.

(2) JO C 194 du 25.6.1997, p. 5.

(3) JO L 228 du 9.9.1996, p. 1.

(4) JO C 264 du 11.10.1995, p. 1.

(5) JO C 309 du 5.11.1994, p. 1.

Le Comité des régions:

1. Observations générales

1.1. souligne l'importance de la télématique routière dans l'amélioration de la sécurité des transports,

1.2. indique que l'utilisation de nouvelles technologies de l'information et de la communication permettra une utilisation plus efficace des infrastructures de transport en Europe,

1.3. insiste sur l'importance de l'utilisation de la télématique routière pour la compétitivité de l'industrie européenne sur le marché mondial,

1.4. partage l'opinion selon laquelle la télématique routière peut réduire la pollution de l'environnement,

1.5. se range à l'avis de la Commission selon lequel le développement de nouveaux systèmes et services d'information et de télécommunication contribuera de façon essentielle à la mise en place de la société de l'information et à la création de nouveaux créneaux commerciaux pour l'industrie européenne, ainsi qu'à l'amélioration de la situation de l'emploi,

1.6. partage les critiques de la Commission qui estime que les investissements réalisés jusqu'à maintenant n'ont pas été correctement coordonnés,

1.7. estime que la télématique ne pourra développer pleinement ses effets que si elle s'inscrit dans une stratégie intégrée de politique des transports et une gestion globale des transports,

1.8. note qu'il convient de faire appel à tous les systèmes de transport en tenant compte de leurs avantages particuliers,

1.9. déclare que le principe de subsidiarité doit être appliqué lors du traitement des problèmes de transport locaux et régionaux,

1.10. est d'avis que la Communication de la Commission représente fondamentalement une base appropriée pour l'adoption de mesures complémentaires,

1.11. note cependant que les transports publics et intermodaux ont été négligés et que les retards qui en ont résulté ont ralenti le développement du marché,

1.12. invite la Commission à réaliser l'harmonisation technique nécessaire, à favoriser le développement d'équipements conviviaux de prix abordable et à assurer la continuité de l'information,

1.13. se prononce en faveur du principe de concurrence entre les fabricants,

1.14. souhaite que la Commission ne définisse pas l'intermodalité uniquement comme un objectif politique mais lui accorde également une importance prioritaire lors de l'élaboration du cadre de réalisation prévu,

1.15. considère qu'il est important que la télématique routière ne soit pas seulement une composante du réseau transeuropéen de transport (RTE-Transport) mais en devienne l'un des piliers,

1.16. signale cependant que la ligne budgétaire est insuffisante,

1.17. souligne qu'une augmentation ne peut être envisagée que dans le cadre d'un transfert de moyens au sein du budget de l'UE,

1.18. insiste sur l'importance d'une étroite coopération entre le secteur public et le secteur privé et de la création d'un partenariat privé/public sur les questions de développement, de réalisation et de financement des projets de télématique routière,

1.19. estime cependant qu'il est indispensable de conserver la distinction entre le rôle du secteur public (par exemple en matière de sécurité des transports, de transport de matières dangereuses et de protection de l'environnement) et le rôle du secteur privé,

1.20. voit dans l'utilisation de la télématique routière une possibilité pour les régions européennes d'améliorer leur coopération au delà des frontières des États membres, comme c'est le cas par exemple pour le projet PRECO sur la coopération régionale permanente,

1.21. estime judicieux que l'introduction de systèmes de télématique routière soit réalisée selon une planification progressive,

1.22. salue le fait que la Commission définit des priorités dans les actions qu'elle a prévues,

1.23. salue en outre le fait que la Commission désire tenir compte des nouveaux développements et définit d'autres applications importantes qu'elle estime nécessaires à moyen et long terme,

1.24. attache une grande importance à ce qu'il soit tenu compte des résultats dont on dispose déjà sur les tentatives qui ont eu lieu au niveau européen, national et régional,

2. Observations sur les priorités de la Commission européenne

2.1. Services d'information routière RDS-TMC

2.1.1. partage l'opinion selon laquelle le système RDS-TMC est un projet européen dont l'interopérabilité doit être garantie dans toute l'Europe,

2.1.2. convient que le manque d'harmonisation technique actuel doit être comblé rapidement,

2.1.3. soutient la Commission dans ses efforts visant à:

- réaliser une harmonisation technique dans plusieurs domaines clés afin d'assurer la continuité et l'interopérabilité des services d'information sur les trajets et le trafic multimodaux,
- faciliter, par des mesures organisationnelles, la coordination de tous les participants et, le cas échéant, faire de nouvelles propositions pour l'application uniforme des spécifications techniques nécessaires,
- accélérer la mise en œuvre du système RDS-TMC par une campagne d'information,

2.1.4. invite la Commission à promouvoir avec la même énergie d'autres développements technologiques innovateurs et avancés comme le DAB (système de radiodiffusion audionumérique),

2.2. Systèmes de paiement électronique

2.2.1. estime que les équipements de télépéage permettent en principe d'introduire une tarification différenciée tenant compte de l'utilisateur,

2.2.2. déclare que la tarification routière doit être intégrée dans un système équilibré et neutre du point de vue de la concurrence, comprenant les taxes sur les véhicules à moteur, les taxes sur les produits pétroliers, les péages et les droits d'utilisation pendant une durée donnée, et ne doit pas être examinée isolément,

2.2.3. note que la discussion sur la tarification routière doit établir une distinction entre les véhicules particuliers, les véhicules en service régulier et les poids lourds et qu'une tarification spécifique aux véhicules particuliers peut avoir, surtout dans les régions, une influence considérable sur l'ensemble du réseau et même entraîner un détournement inopportun du trafic,

2.2.4. invite la Commission à tenir compte, pour toutes les propositions, des problèmes particuliers de trafic qui se posent dans les régions, notamment dans les zones de concentration urbaine, où les conséquences des mesures de tarification routière sur les transports, l'économie et l'environnement se font particulièrement sentir,

2.2.5. soutient la stratégie de la Commission qui vise à épuiser toutes les autres mesures avant d'utiliser les voies de droit,

2.2.6. signale que sur le plan des coûts, il existe d'autres mesures fiscales et de fixation des prix qui

permettent d'atteindre l'objectif de régulation du trafic de la politique des transports et de l'environnement de manière plus économique, plus rapide et plus efficace également,

2.3. Échange de données sur le transport et gestion de l'information

2.3.1. estime qu'il faudra particulièrement tenir compte des aspects suivants:

- formulation des principes de l'échange de données entre les prestataires et utilisateurs publics et privés, en tenant particulièrement compte des résultats des projets européens tel ENTERPRICE,
- question de la détermination des secteurs du marché de l'information qui doivent être publics et de ceux qui doivent être privés, ainsi que des interfaces pour les partenariats public/privé,
- élaboration des conditions cadres de la privatisation de tâches particulières,
- mise en réseau de banques de données,

2.3.2. signale qu'une réglementation de l'UE, en raison du principe de subsidiarité, doit se limiter à fixer un cadre pour les questions d'harmonisation technique et de création d'interfaces,

2.3.3. invite la Commission à créer les conditions d'une large coopération des régions,

2.4. Interface homme/machine

2.4.1. soutient la Commission qui s'efforce de faire primer la sécurité dans les équipements télématiques embarqués à bord de véhicules, comme l'affichage de données et les dispositifs de contrôle du véhicule, et invite la Commission à agir dans le sens du respect de normes minimales obligatoires,

2.4.2. signale que les mesures d'harmonisation ne doivent pas conduire à abaisser les exigences en matière de sécurité,

2.4.3. invite la Commission à encourager le multilinguisme dans le développement des équipements,

2.5. Architecture des systèmes

2.5.1. soutient la Commission lorsqu'elle donne la préférence à une architecture des systèmes ouverte, qui se limite à créer un cadre technique très général pour assurer l'interopérabilité à long terme des divers systèmes, sans réduire les possibilités d'innovation et de progrès techniques,

2.5.2. note que l'établissement d'une architecture des systèmes ouverte est également la condition préliminaire à l'instauration d'une coopération régionale effective, adaptée aux particularités régionales, entre les pouvoirs publics et le secteur privé,

3. Observations sur les autres applications prévues par la Commission européenne

3.1. Informations et guidage avant et pendant le voyage

3.1.1. souligne l'importance essentielle que revêtent les systèmes dynamiques de planification de déplacements intermodaux pour mieux désengorger les capacités de transports, optimiser les itinéraires et améliorer la sécurité des transports,

3.1.2. partage l'opinion selon laquelle une architecture d'information harmonisée, par exemple une carte numérique, et la protection des informations sont des conditions indispensables,

3.1.3. souligne expressément l'importance des informations fournies avant et pendant le voyage pour le transport public, en particulier pour les véhicules en service régulier à la suite d'une amélioration des équipements,

3.1.4. insiste expressément sur le fait que les informations fournies avant le voyage en particulier permettent de limiter le trafic dans les zones de concentration urbaine et les régions très peuplées et de faire appel à des systèmes de transport plus respectueux de l'environnement,

3.1.5. invite la Commission à assurer l'interopérabilité et la continuité des différents systèmes au niveau européen,

3.2. Gestion, suivi et régulation du trafic interurbain et urbain

3.2.1. salue le fait que la Commission se fixe comme objectif d'élaborer de nouveaux projets concernant la gestion des ensembles de corridors routiers et des réseaux ainsi que l'introduction de systèmes d'urgence uniformisés,

3.2.2. souligne la nécessité d'instaurer une coopération à grande échelle entre les régions et invite la Commission à soutenir le travail de collaboration de celles-ci,

3.2.3. rejette pour des raisons de subsidiarité les mesures de la Commission dans le domaine du dosage des véhicules à l'entrée des autoroutes au niveau régional et local,

3.3. Autres services télématiques destinés aux transports urbains

3.3.1. déclare que les applications télématiques comme le paiement et la réservation électronique ne nécessitent pas de réglementation ou d'aide de la part de l'UE,

3.4. Transports en commun

3.4.1. salue le fait que la Commission veut promouvoir la création de banques de données accessibles à tous,

3.4.2. rejette une action de la Commission dans d'autres domaines comme les systèmes de réservation et les services à valeur ajoutée, pour des questions de subsidiarité et de compétence,

3.5. Systèmes avancés de sécurité/contrôle des véhicules

3.5.1. accueille favorablement les développements qui contribuent à une sensible amélioration de la sécurité des transports et de l'écoulement du trafic,

3.5.2. se prononce contre toute action de l'UE qui tendrait à accepter l'abaissement de normes de sécurité élevées dans un souci d'harmonisation,

3.6. Exploitation de véhicules utilitaires (chaînes logistiques)

3.6.1. estime que la télématique dans le transport des marchandises peut contribuer de manière essentielle à augmenter la rentabilité et à réduire les coûts de transport,

3.6.2. note que la télématique dans le transport des marchandises est en règle générale de la responsabilité du secteur privé mais qu'il convient de considérer la compétence des États membres ou des régions dans certains domaines comme celui du transport de matières dangereuses,

4. Conclusions

4.1. salue expressément l'initiative de la Commission de contribuer au déploiement de la télématique routière en Europe,

4.2. estime qu'il est important de fixer des délais pour la réalisation de cette initiative,

4.3. demande à la Commission de:

— se concentrer sur les domaines qui requièrent une action prioritaire et qui rentrent clairement dans le domaine de compétence de la Commission,

— de donner à l'avenir plus de poids aux transports intermodaux,

— de davantage prendre en compte les transports en commun urbains,

— de ne pas envisager les autres applications telles que les informations avant le voyage seulement à moyen ou à long terme mais de les considérer dès à présent comme rentrant dans les mesures prioritaires,

— de considérer que la télématique routière est intimement liée aux stratégies de gestion du trafic global au niveau régional et qu'elle requiert donc une coopération à grande échelle entre les régions qui devrait être encouragée par la Commission,

4.4. déclare que ce n'est qu'en respectant ces exigences que la télématique pourra véritablement tenir ses promesses en matière de maîtrise des problèmes de transport, de protection de l'environnement et de promotion de l'Union européenne en tant que centre économique et technologique.

Bruxelles, le 14 mai 1998.

Le Président

du Comité des régions

Manfred DAMMEYER

Résolution du Comité des régions sur la «Charte européenne des régions et des communes pour une politique des transports progressiste et durable»

(98/C 251/03)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu les décisions de son Bureau en date du 17 septembre 1997 et du 18 février 1998, conformément à l'article 198C, quatrième alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne, d'émettre une résolution sur la «Charte européenne des régions et des communes pour une politique des transports progressiste et durable» et de charger la commission 3 «Transports et réseaux de communication» de sa préparation;

vu le projet de résolution (CdR 347/97 rév.) adopté par la commission 3 lors de sa réunion du 13 novembre 1997 (rapporteurs: MM. Weingartner et Zaplana);

considérant l'expérience que le Comité a acquise au cours de son premier mandat dans le domaine des transports et de la politique des transports;

considérant les résultats du cycle de séminaires sur «La contribution des régions et des municipalités d'Europe à un système de transports intégré, performant et respectueux de l'environnement», organisé en collaboration avec la Commission européenne;

considérant les dix principes directeurs élaborés dans ce contexte dans le cadre de l'avis d'initiative sur «Une stratégie des transports globale et cohérente pour les collectivités locales et régionales et l'Union européenne» (CdR 255/97 fin),

a adopté à l'unanimité au cours de sa 23^e session plénière des 13 et 14 mai 1998 (séance du 14 mai) la résolution suivante.

Le Comité des régions:

se prononce en faveur de la «Charte européenne des régions et des communes pour une politique des transports progressiste et durable» et entreprendra tout ce qui est en son pouvoir afin de parvenir aux objectifs fixés dans les domaines relevant de sa compétence;

invite son président à transmettre ladite Charte aux représentants des gouvernements et des institutions intéressés et à œuvrer à la mise en œuvre de ce document.

Bruxelles, le 14 mai 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

ANNEXE

à l'avis du Comité des régions

«Charte européenne des régions et des communes pour une politique des transports progressiste et durable»

1. Rôle des régions et des communes dans la politique des transports

1.1. Les régions et les communes de l'Union européenne constatent que le réseau de communications actuellement disponible et le système de transports correspondant, au développement desquels les régions et les communes ont apporté leur contribution, jouent depuis un siècle un rôle important dans le développement économique, et par conséquent dans l'élévation du niveau de vie de notre société.

1.2. Les régions et les communes attirent toutefois l'attention sur le fait que, par endroits, la forte croissance des transports se traduit d'ores et déjà par des encombrements qui ont atteint, et parfois dépassé, les limites du raisonnable. Face à cette situation, alors même qu'elles y contribuent financièrement, la marge de manœuvre des régions et des communes est toutefois limitée: le cadre général de la politique des transports est fixé par la Communauté européenne et par les États membres, alors que le rôle des régions se limite, trop souvent, à la seule application.

1.3. Les représentants politiques des régions et des communes constatent en outre avec force que les citoyens les rendent responsables en première ligne des problèmes de transport auxquels ils sont confrontés et qu'ils attendent d'eux des solutions.

1.4. Les régions et les communes de l'Union européenne ont certes, pour la plupart, des compétences en matière d'aménagement du territoire et peuvent dès lors déterminer la localisation des zones d'habitation et d'activité industrielle en fonction des infrastructures de transport. Il y aurait lieu toutefois de leur accorder un plus grand pouvoir de décision quant à la détermination de la partie de leur territoire à affecter au transport et quant à la garantie de mobilité et à l'accessibilité pour tous leurs citoyens.

1.5. Les régions et les communes disposent également de compétences en rapport avec la réparation des dommages en cas d'accidents de transport dans certains États membres. Elles devraient néanmoins se voir accorder davantage de compétences directement liées à la sécurité des transports.

2. Objectifs de la politique des transports

2.1. Les régions et les communes de l'Union européenne reconnaissent l'importance du transport pour l'économie ainsi que pour le bien-être et la liberté de la population. Dès lors, l'objectif à atteindre doit être le maintien durable de la mobilité des personnes et de la libre circulation des marchandises en tenant compte des contraintes sociales et environnementales.

2.2. Compte tenu de l'augmentation actuelle du trafic, les régions et les communes soulignent la nécessité absolue de protéger le mieux possible la population et l'environnement des répercussions négatives des activités de transport.

2.3. Les régions et les communes sont conscientes du fait que le niveau de protection et de sécurité doit être le même pour tous les citoyens de l'Union européenne. Elles attirent toutefois l'attention sur la nécessité de mesures différenciées afin d'atteindre cet objectif dans les différentes régions et communes de l'Union. Ces différences régionales doivent être prises en considération lors de l'élaboration de la politique des transports au niveau national comme au niveau communautaire.

2.4. Les régions et les communes sont convaincues du fait qu'une politique moderne des transports ne peut être élaborée que dans le cadre d'une action interdisciplinaire fondée sur le partenariat. L'objectif doit donc être d'associer au processus décisionnel l'ensemble des collectivités territoriales, les groupes d'intérêt et les autres institutions responsables des transports.

2.5. Les régions et les communes sont d'avis que la résolution des problèmes de transports passe obligatoirement par un recours plus systématique, en matière de politique des transports, à des formules combinant divers modes et systèmes de transports.

3. Quelques principes pour une politique des transports progressiste et durable

3.1. *Subsidiarité*

Pour des raisons pratiques, les problèmes de transports doivent être traités au niveau le plus approprié; dès lors, il est nécessaire d'associer plus étroitement les régions et les communes de l'Union européenne à l'élaboration tant des mesures que des solutions.

3.2. *Augmentation de la qualité de vie*

La politique des transports doit être conçue de manière à réaliser un équilibre optimal entre, d'une part, la qualité de vie, la mobilité globale des citoyens, et la protection de l'environnement et, d'autre part, les effets escomptés dans le domaine économique.

3.3. *Structure de transports paneuropéenne*

Les différents moyens de transport doivent disposer d'une structure suffisante et efficace, tant au sein de l'Union que dans ses connexions avec les pays tiers. Dans cette structure, il y a lieu d'accorder la priorité aux modes de transports plus respectueux de l'environnement, tels que le rail, la navigation côtière, la navigation intérieure (fleuves-canaux) ou le transport maritime, qui devraient pouvoir bénéficier d'un financement croisé provenant des recettes de taxes frappant d'autres modes de transports moins écologiques.

3.4. *Vérité des prix*

Outre les coûts internes et leur éventuelle répercussion, l'imputation des coûts externes, voire sociaux, du transport doit être progressivement prise en compte pour chaque mode de transport. En ce qui concerne les transports de marchandises, il convient de se donner les moyens d'imposer le principe du trajet le plus court en agissant sur les prix.

3.5. *Durabilité*

La politique des transports nécessite l'élaboration d'un système de transports durable et respectueux de l'environnement, qui satisfasse à la fois aux exigences en matière sociale, économique, écologique et de sécurité, et qui contribue en outre à réduire les différences sociales et économiques entre les régions.

3.6. *Qualité du transport*

Les usagers — c'est-à-dire les clients — exigent des transports sûrs, fiables, accessibles et abordables; ces exigences concernent tant les transports de passagers que les transports de marchandises.

3.7. *Concurrence et efficacité*

Les mesures prises tant dans le domaine des infrastructures de transports que du déroulement du transport proprement dit doivent contribuer à l'amélioration de la compétitivité et à l'augmentation de l'efficacité du système des transports, en termes de mobilité globale au service des citoyens et des entreprises. Cet aspect concerne notamment la libéralisation du trafic ferroviaire et l'ouverture du réseau qui en découle.

3.8. *Proximité des citoyens*

L'acceptation par les citoyens de la réalisation des divers projets en matière de transports est d'une importance capitale. Être proche des citoyens signifie dès lors tenir compte des intérêts et des attentes de ces derniers en tant que consommateurs et usagers de la route, directement concernés par les décisions prises en matière de politique des transports.

3.9. *Intermodalité*

Les possibilités de combinaison et la volonté de coopération entre les divers modes de transports au niveau local, régional, national et européen sont une condition indispensable à l'optimisation du système des transports. À cet égard, il convient de mentionner expressément, parmi les modes de transport à prendre en considération, la navigation tant intérieure que maritime.

3.10. *Technologies intelligentes*

L'utilisation de technologies modernes permettant une meilleure utilisation des capacités en matière d'infrastructures et une élévation du niveau de sécurité, il convient d'utiliser les systèmes qui sont d'ores et déjà disponibles et d'encourager le démarrage et la poursuite des travaux en matière de recherche et de développement.

4. **Besoins et exigences en matière de politique des transports**

Le Comité des régions:

constate que les collectivités régionales et locales disposent, dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la législation sur les transports, de toute une série de compétences. Ces possibilités doivent être davantage utilisées à l'avenir; en effet, le raccordement adéquat des zones d'habitation et des lieux de travail aux infrastructures de transports publics permet de réduire, voire de supprimer une partie du trafic et, par le biais de dispositions législatives, de réduire les besoins en déplacement et de trouver un autre mode de transport que la voiture individuelle ainsi que de diminuer les agressions dont sont victimes la population et l'environnement;

souligne que les gouvernements des États membres arrêtent les principes fondamentaux de la politique des transports, lesquels recouvrent en règle générale les conceptions en la matière des communes et des régions. Il constate toutefois que la réalisation des objectifs et des mesures envisagés est aujourd'hui fortement déficitaire; en conséquence, il demande instamment aux gouvernements nationaux de tenir compte dans une plus large mesure des initiatives et des propositions des collectivités régionales et locales. La majeure partie de la totalité des activités de transport s'effectue au niveau local et régional. Par conséquent, il est essentiel que la politique nationale des transports mette en place des processus de planification coordonnés dans lesquels l'on tire parti de l'influence politique des collectivités locales et régionales;

se réjouit des efforts de la Commission européenne, laquelle, par toute une série de travaux fondamentaux, a esquissé les grandes lignes d'une politique des transports à la fois durable et orientée vers l'avenir, tant pour l'Union européenne que pour ses voisins d'Europe centrale et orientale. Le Comité invite dès lors la Commission à poursuivre cette politique et à ne ménager aucun effort pour parvenir, au niveau communautaire également, à une réalisation aussi rapide que possible des objectifs fixés;

se félicite que le Parlement européen ait désormais également la faculté de consulter le Comité des régions et espère qu'il fera usage de cette possibilité, afin qu'à l'avenir, le point de vue des régions et des communes sur les différents aspects de la politique des transports soit davantage pris en considération;

prend acte du fait que le Conseil des ministres assume la responsabilité de la mise en œuvre de la politique européenne des transports, et l'invite dès lors à contribuer plus rapidement qu'il ne l'a fait par le passé, au succès des objectifs et des mesures qui ont été définis dans une multitude de plans, de résolutions, de Livres verts et de Livres blancs. Ce n'est qu'ainsi que l'on aura quelque chance de convaincre que les décideurs politiques sont véritablement disposés à rechercher des solutions durables aux problèmes de transports et d'environnement qui se posent à l'heure actuelle, afin de garantir à l'avenir une mobilité durable.

Avis du Comité des régions sur «La question urbaine: Orientations pour un débat européen»

(98/C 251/04)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission «La question urbaine: Orientations pour un débat européen»⁽¹⁾;

vu la décision de la Commission du 8 mars 1997 de le consulter, conformément à l'article 198C, premier paragraphe, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu les décisions de son Bureau des 30 mai 1997 et 18 février 1998 de charger la commission 4 «Aménagement du territoire, questions urbaines, énergie, environnement» de préparer l'avis en la matière;

vu le rapport de synthèse «Europe des villes — Actions communautaires dans les zones urbaines»;

vu la communication «Agenda 2000: Pour une Union plus forte et plus large»;

vu le premier projet officiel de «Schéma de développement de l'espace communautaire» élaboré pour la réunion informelle des ministres chargés de l'Aménagement du territoire de juin 1997;

vu les divers avis du Comité des régions:

— «Communication de la Commission concernant la coopération pour l'aménagement du territoire européen Europe 2000 +» (CdR 233/95)⁽²⁾

— «Les répercussions financières et administratives pour les collectivités locales et régionales des actes législatifs de l'Union européenne» (CdR 368/95)⁽³⁾

— «Livre vert — Un réseau pour les citoyens» (CdR 42/96 fin)⁽⁴⁾

— «Collectivités territoriales de l'Union européenne» (CdR 47/96 fin)⁽⁵⁾

— «Cinquième programme d'action en matière d'environnement» (CdR 142/96 fin)⁽⁶⁾

— «Le rôle des collectivités locales et régionales dans les services publics» (CdR 148/96 fin)⁽⁷⁾

— «Le développement urbain et l'Union européenne» (CdR 235/95)⁽⁸⁾

— «La politique européenne d'aménagement du territoire» (CdR 340/96 fin)⁽⁹⁾

(1) COM(97) 197 final.

(2) JO C 100 du 2.4.1996, p. 65.

(3) JO C 126 du 29.4.1996, p. 1.

(4) JO C 337 du 11.11.1996, p. 20.

(5) Non encore paru au JO.

(6) JO C 34 du 3.2.1997, p. 12.

(7) JO C 116 du 14.4.1997, p. 52.

(8) JO C 100 du 2.4.1996, p. 78.

(9) JO C 116 du 14.4.1997, p. 1.

- «Le rôle des collectivités territoriales en matière de partenariat entre les établissements d'enseignement et de formation dans les entreprises» (CdR 346/96 fin) ⁽¹⁾
- «Livre vert — La politique future de lutte contre le bruit» (CdR 436/96 fin) ⁽²⁾
- Document de travail sur «L'impact des Fonds structurels sur les espaces urbains» (CdR 8/97 fin)
- «Aspects locaux et régionaux du 5^e programme-cadre» (CdR 158/97 fin) ⁽³⁾
- «L'éducation interculturelle» (CdR 194/97 fin) ⁽⁴⁾;

vu les travaux du groupe de travail (composé de MM. Berger, Frau, de M^{me} Freehill, de MM. Penttilä, Peper (rapporteur), de M^{mes} Powell et Tallberg) en vue de l'élaboration du présent avis;

vu le projet d'avis (CdR 316/97 rév.2) adopté par la commission 4 le 14 janvier 1998 (rapporteur: M. Peper),

a adopté lors de sa 23^e session plénière des 13 et 14 mai 1998 (séance du 14 mai), à l'unanimité, le présent avis.

1. Introduction

1.1. Le Comité des régions accueille avec satisfaction la publication de la communication de la Commission «La question urbaine: Orientations pour un débat européen». Après le Livre vert sur l'environnement urbain (1990), le lancement du projet «Villes durables» et la mise en œuvre de l'initiative communautaire *Urban*, il s'agit d'une importante nouvelle étape vers la reconnaissance du fait que les villes ont une importance vitale pour la compétitivité des régions et pour la compétitivité de l'Europe. Le document de discussion souligne les arguments avancés dans l'avis du Comité des régions sur «le développement urbain et l'Union européenne», qui mettait l'accent sur la nécessité de développer une approche urbaine intégrée en vue à la fois d'affronter les graves problèmes qui se posent dans les villes et d'utiliser les points forts de ces dernières en faveur de la croissance économique et de la prospérité. En même temps, une telle approche intégrée accroîtrait considérablement l'efficacité des politiques communautaires existantes affectant les zones urbaines.

1.2. La communication de la Commission a été présentée à un moment crucial où le rôle des villes européennes attire de plus en plus l'attention. Cela est le résultat de nombreuses années d'efforts conscients, déployés principalement par les collectivités locales et leurs organisations représentatives. Le Comité des régions, dès sa création, a fait état de la nécessité d'introduire une perspective urbaine dans les politiques et les programmes de la Communauté. Au départ, la prise de conscience de cette nécessité a été plutôt lente, mais le processus s'est accéléré l'année dernière. Les gouvernements nationaux ont montré de l'intérêt pour les questions urbaines, développant des politiques urbai-

nes explicites ou promouvant la coordination de politiques sectorielles affectant les villes.

1.3. Ce regain d'attention pour le rôle des villes se manifeste maintenant au niveau européen. Le Forum sur la cohésion, qui a discuté de la révision des Fonds structurels en avril 1997, a mis en évidence que les changements structurels dans les zones urbaines constituent un objectif clé. Au cours du Sommet des autorités régionales et locales d'Europe organisé par le Comité des régions qui s'est tenu à Amsterdam au mois de mai, la demande d'une politique urbaine européenne a été forte. En juin 1997, ce fait a été reconnu par le Conseil informel de ministres chargés de la Politique régionale et de l'Aménagement du territoire, qui a conclu à titre principal, à l'occasion de la présentation du premier projet officiel du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), qu'il est fortement nécessaire de développer un système urbain plus équilibré et plus polycentrique, et qui a accordé pour la première fois à la politique urbaine une place à part entière à son ordre du jour. Ce nouvel intérêt pour les villes s'est également manifesté dans l'Agenda 2000, où les changements structurels dans les zones urbaines figurent parmi les principales actions structurelles à venir.

2. Réflexions générales

2.1. Le Comité des régions marque résolument son accord avec l'analyse de la Commission qui figure au chapitre «Défis à relever par les villes européennes». Cette analyse démontre clairement l'extrême variété du paysage urbain européen et souligne le rôle des villes et des régions urbaines en tant que centre d'activité économique, d'innovation et de prospérité de l'Union européenne. Par ailleurs, elle reconnaît également les problèmes énormes que rencontrent les villes, qu'elles soient frappées d'un grave déclin de l'emploi industriel ou qu'elles fassent partie d'économies régionales largement dépendantes du secteur agricole. Les problèmes courants qui sont identifiés sont notamment des niveaux de

⁽¹⁾ JO C 116 du 14.4.1997, p. 98.

⁽²⁾ JO C 215 du 16.7.1997, p. 44.

⁽³⁾ JO C 379 du 15.12.1997, p. 26.

⁽⁴⁾ JO C 215 du 16.7.1997, p. 21.

chômage intolérables, le nombre croissant des exclus, la dégradation de la qualité de la vie, et un engorgement croissant. La Commission conclut en conséquence que: «dans de nombreux endroits d'Europe, la ville n'est plus l'endroit idéal pour élever des enfants, passer son temps libre ou vivre. Cette érosion du rôle de la ville constitue peut-être la plus grande menace pour le modèle européen de développement et de société et le thème qui nécessite le débat le plus approfondi» (1).

2.2. Il existe à l'heure actuelle un certain nombre d'instruments communautaires qui ont un impact sur le développement urbain. Dans sa communication, la Commission distingue quatre catégories:

- les politiques axées sur l'encouragement de la compétitivité et de l'emploi (comme les politiques du marché unique, les politiques de RDT et les Pactes territoriaux pour l'emploi);
- la politique en faveur de la cohésion économique et sociale (par exemple, les Fonds structurels);
- les politiques qui favorisent l'insertion des villes dans les réseaux transeuropéens (y compris les politiques des transports publics et du prix des transports);
- les politiques encourageant un développement durable et la qualité de la vie dans les villes (projet «Villes durables», dimension environnementale des Fonds structurels et divers programmes de RDT).

Dans sa brochure récente intitulée «Europe des villes — Actions communautaires dans les zones urbaines» (1997), la Commission met également l'accent sur la lutte contre l'exclusion sociale dans les villes, et sur la promotion de l'économie locale et des actions culturelles.

2.3. Le Comité des régions reconnaît que ces mesures communautaires affectent sans doute possible le développement urbain. Toutefois, il faut également observer que ces politiques ne sont pas toutes conçues pour les zones urbaines et, par conséquent, bien que les collectivités locales puissent avoir leur mot à dire quant à la mise en œuvre de ces politiques, elles n'ont souvent pas la moindre influence. Le Comité des régions souligne, de ce fait, que la somme des mesures communautaires affectant les zones urbaines ne constitue pas une politique urbaine.

2.4. C'est pourquoi le Comité des régions accueille très favorablement l'invitation à formuler des suggestions «sur l'amélioration de l'intégration des politiques communautaires importantes pour le développement urbain, pour veiller à ce que ces dernières concordent avec les actions menées à d'autres niveaux et répondent en particulier aux besoins des villes» (2). Il se félicite

notamment de ce que la Commission demande une attention particulière pour les éléments suivants:

- une perspective urbaine dans les politiques de l'Union européenne;
- les services d'intérêt public et le développement urbain;
- la contribution des Fonds structurels;
- l'enrichissement des connaissances et l'encouragement des échanges d'expériences entre villes.

2.5. L'article 198C, premier paragraphe, du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que le Comité des régions doit être consulté dans les domaines des réseaux transeuropéens, de la santé publique, de l'éducation, de la jeunesse, de la culture et de la cohésion économique et sociale. En outre, le Comité des régions prend l'initiative de donner son avis en ce qui concerne d'autres domaines ayant une incidence sur les villes et les régions. Il en est résulté un grand nombre d'avis sur la manière d'améliorer l'intégration de la dimension locale et régionale dans les politiques et les programmes communautaires, aspect dont une vue d'ensemble est présentée en annexe. Actuellement, plusieurs avis portant sur des questions urbaines spécifiques sont en cours d'élaboration. Enfin, le Traité d'Amsterdam va accorder de nouvelles compétences au Comité des régions, compétences couvrant l'emploi, les questions sociales, l'application des mesures de santé publique, l'environnement, la formation professionnelle et les transports.

2.6. Le Comité des régions se réjouit de pouvoir discuter de son avis et de ses idées à l'occasion du Forum urbain qui aura lieu à l'automne 1998. Il est convaincu que cet avis servira de base à un débat plus large au sein de ses commissions. Avec les avis davantage centrés sur des politiques (sectorielles) spécifiques, cet avis constituera un apport important à un Livre blanc européen sur le développement urbain.

3. Villes et régions: analyse

3.1. *Les villes et la culture européenne*

3.1.1. C'est sur les villes et leur culture qu'est fondée la civilisation européenne. Comme il a été affirmé dans divers documents concernant la perspective urbaine dans les politiques de l'Union européenne, l'Europe possède une longue tradition de culture urbaine. Après la période romaine, et surtout à la Renaissance, à la fin du Moyen-Age, les villes se sont développées rapidement. Les économies urbaines ont introduit de nouvelles technologies et de nouveaux produits. À l'heure actuelle, la plupart des érudits, de ceux qui font l'opinion, ainsi que la plupart des responsables politiques s'accordent sur le caractère à prédominance urbaine de la culture de l'Europe, de sa société et de son système économique. 80 % de la population européenne vit dans les villes. «Environ 20 % des Européens vivent dans de grandes conurbations de plus de 250 000 habitants», 20 % encore

(1) COM(97) 197 final, p. 8.

(2) COM(97) 197 final, p. 14.

vivent dans des villes de taille moyenne (de 50 000 à 250 000 habitants) et 40 % vivent dans des localités de 10 000 à 50 000 habitants⁽¹⁾.

3.1.2. Les villes sont aussi, actuellement, des sources de progrès, de liberté et de culture. Toutefois, depuis vingt ans, nous constatons que de nombreuses villes européennes sont de plus en plus menacées par de graves dangers au niveau social, économique et environnemental. Les problèmes de certains quartiers confrontés à des taux de chômage très élevés peuvent être si graves qu'ils en viennent à affecter fortement l'ensemble de la zone urbaine. L'évolution négative enregistrée dans les villes aura inévitablement des répercussions négatives sur la société européenne et sur l'économie de l'Europe. Pour de nombreuses villes, le problème le plus grave est le chômage. La plupart des villes doivent faire face à des taux de chômage supérieurs à la moyenne nationale. Ces taux de chômage élevés sont la cause de nombreux problèmes sociaux.

3.1.3. À l'avenir, le rôle des villes en Europe demeurera crucial, notamment en ce qui concerne le rôle des réseaux urbains et métropolitains. Du fait du Marché unique, les économies nationales perdent de l'importance non seulement en faveur des régions, mais aussi en faveur des zones métropolitaines et des conurbations, reliées en réseaux à l'échelle internationale et parfois européenne. Barcelone, Lille, Berlin, Londres et Paris sont des exemples marquants de cette évolution de la place des villes dans les réseaux internationaux. Les villes plus modestes s'intègrent elles aussi progressivement dans des réseaux urbains plus étendus, au niveau régional, national ou international. Les villes et les régions métropolitaines continuent donc à jouer un rôle très important pour l'économie européenne.

3.1.4. Les villes se présentent sous les formes et avec les dimensions les plus diverses, et différentes villes de la Communauté sont confrontées à différents problèmes et différents défis. Les villes varient considérablement de par leur taille, leur structure économique et la place qu'elles occupent dans le réseau économique européen. Toutes les villes ne font pas partie du réseau européen, toutes n'ont pas la même structure socio-économique et toutes ne sont pas en déclin. Il y a donc lieu de les classer en différentes catégories, selon leur place dans les réseaux fonctionnels et selon les défis et les problèmes auxquels elles doivent faire face, plutôt que selon leur seule taille. Concernant le Schéma de développement de l'espace communautaire — premier projet (SDEC), il existe huit types de villes correspondant à trois niveaux. Chaque niveau se réfère à la plus haute dimension du réseau auquel la ville appartient:

— au niveau international:

1. métropoles;
2. régions métropolitaines;
3. villes capitales;

— au niveau national:

4. «villes industrielles»;
5. «villes périphériques»;

— au niveau régional:

6. villes situées à l'intérieur du noyau central;
7. villes situées à l'extérieur du noyau central;
8. villes moyennes des régions à prédominance rurale.

3.1.5. Chacun de ces huit types de villes dénote une forme d'appartenance à un réseau urbain, des caractéristiques spécifiques de sa base économique et un rapport spécifique à la région environnante et/ou aux villes du voisinage. Il n'existe pas deux villes européennes qui soient identiques et cette classification indique déjà combien est large le spectre des villes européennes et de leurs caractéristiques. Les villes varient, depuis celles qui sont relativement petites à des constellations comportant des millions d'habitants; elles vont des économies traditionnelles fondées sur les services aux centres industriels, des centres situés dans des régions presque inhabitées à des parties de zones urbaines immenses et à forte densité de population. Cela signifie qu'il n'existe pas de solution standard susceptible de s'appliquer à toutes les villes européennes.

3.2. *La ville européenne dans sa région: un équilibre menacé*

3.2.1. Tout au long de leur existence, les villes dépendent des régions environnantes, non seulement pour ce qui est de l'eau, de la production de denrées alimentaires et de matières premières destinées à la transformation, mais aussi en ce qui concerne la main-d'œuvre. Aucune ville n'a pu ni ne pourra survivre sans sa région environnante. Cela était vrai au Moyen-Âge comme cela est vrai aujourd'hui, bien qu'aujourd'hui, les villes dépendent aussi de liens économiques couvrant des distances plus grandes qui peuvent s'étendre à la dimension nationale, voire internationale. Par ailleurs, les régions ont longtemps dépendu de leurs villes centrales. Les villes offrent différentes structures (commerce et échanges, loisirs, éducation, art, soins de santé, etc.), en même temps qu'elles sont source de travail et de revenus pour de nombreux habitants des régions environnantes. Comme indiqué dans le SDEC, la réalité est que l'interdépendance des zones rurales et urbaines s'accroît en raison de la suburbanisation des travaux d'infrastructure, de la forte interconnexion des économies, des questions environnementales connexes et de l'importance croissante du paysage de détente et de loisir.

3.2.2. C'est pourquoi, en étudiant les problèmes urbains et l'élaboration d'une politique urbaine, le Comité des régions plaide en faveur d'une perspective qui se situe au niveau de ce que l'on appelle la zone urbaine fonctionnelle (ZUF): des réseaux de villes et de zones environnantes qui sont étroitement liées en termes d'économie locale et régionale, et en termes de mobilité quotidienne de leurs citoyens. Les régions urbaines fonctionnelles dépassent souvent les frontières administratives de la ville centrale. Elles incluent des banlieues qui sont liées aux villes centrales. Toutefois les régions urbaines fonctionnelles peuvent varier grandement, selon le type et la taille de la ville concernée, en dimension et en nombre d'habitants: depuis les régions urbaines fonctionnelles existant autour de villes petites et moyennes dans des régions à prédominance rurale jusqu'aux régions métropolitaines. La notion de région

⁽¹⁾ COM(97) 197 final, p. 14.

urbaine fonctionnelle crée des possibilités de considérer les phénomènes urbains en dépassant les frontières de la ville centrale et peut aussi apporter des solutions aux problèmes urbains à une échelle appropriée. La notion de région urbaine fonctionnelle devrait être développée davantage à l'avenir, de manière à permettre d'obtenir un cadre conceptuel adéquat pour l'analyse urbaine et la politique urbaine; autrement dit, il s'agit de la signification de la dimension urbaine.

3.2.3. Bien que cette interdépendance entre villes et régions environnantes soit en progression, elle est également devenue plus problématique et plus vulnérable. Tout d'abord, la question des banlieues pose de nombreux problèmes en termes d'environnement, de transports et de sécurité dans beaucoup de zones urbaines européennes. Comme il est dit dans le SDEC, les villages et les villes continuent leur expansion, souvent relativement incontrôlée, du fait du besoin croissant d'espace des populations européennes. Les groupes à revenus moyens et supérieurs tendent à se déplacer vers les banlieues, mais continuent à travailler dans la ville, qui demeure le lieu privilégié des services et de l'éducation de qualité. En conséquence, la municipalité centrale doit affronter des problèmes financiers liés à la fois aux recettes fiscales et à une réduction des possibilités de dépenses pour l'économie de la municipalité. Ce mouvement vers les banlieues a commencé dans les années soixante dans les pays de l'Europe du Nord-Ouest où il est devenu un mode de vie établi. Dans d'autres pays européens, des banlieues ont commencé à se développer à cause de l'élévation du niveau de vie, de l'utilisation accrue de l'automobile et de l'amélioration du réseau routier. De vastes espaces verts autour des villes ont été transformés en grandes zones suburbaines, où les trajets journaliers en direction et en provenance du lieu de travail causent des engorgements de la circulation et des problèmes environnementaux. Cet «étalement des villes» résulte de l'accroissement de la prospérité, de la décentralisation et de la croissance, mais accroît les coûts de l'infrastructure urbaine, la circulation et la consommation d'énergie et a souvent aussi des effets négatifs sur la qualité des campagnes.

3.2.4. Deuxièmement, de nombreuses zones urbaines doivent faire face au déclin de leur base agricole traditionnelle. En conséquence de l'ouverture des marchés en même temps que de la réduction des subventions publiques, des zones agricoles vont se transformer ou seront absorbées par d'autres zones agricoles du même pays ou d'autres pays de l'Union européenne. C'est pourquoi les zones agricoles traditionnelles connaissent une mutation structurelle. Certaines zones, dans le Sud de l'Europe, par exemple, abandonnent partiellement la production ou étendent leur production à une superficie plus vaste. D'autres zones intensifient leur production au moyen de techniques nouvelles. Tous ces processus de mutation entraînent des pertes d'emploi et une dépopulation. C'est pourquoi il y a lieu d'élaborer de nouvelles stratégies destinées à maintenir en vie l'activité économique de ces régions. Ces stratégies devraient traduire les relations fonctionnelles tout à fait nouvelles entre villes et régions auxquelles donnent naissance les évolutions que connaît l'agriculture. Notamment dans les parties de l'Europe où la densité de la population est relativement forte, les zones rurales gagnent de l'import-

tance en tant que zones de détente et de loisir pour les citoyens. Avec l'affaiblissement de la base économique traditionnelle, elles deviennent également beaucoup plus dépendantes financièrement de la population urbaine. Il devient difficile de maintenir la qualité des paysages et d'assurer la survie des communautés locales.

3.2.5. De nombreuses villes européennes doivent faire face à une transition vers une économie fondée sur les services. En particulier, la catégorie des «vieilles villes industrielles» doit opérer une mutation marquée vers une structure économique presque totalement nouvelle, fondée sur les services, la connaissance, les loisirs et le tourisme. Les nouveaux emplois des villes ne procurent pas toujours du travail aux chômeurs provenant de l'industrie traditionnelle. L'industrie des services et l'économie basée sur le savoir exigent des travailleurs ayant un haut niveau d'études et de spécialisation, alors que beaucoup de chômeurs ont un faible niveau d'instruction et qu'il leur manque la formation nécessaire. Ce processus est accéléré par les mutations rapides des technologies de l'information et des réseaux de télécommunications, et l'on peut prévoir pour un avenir proche un certain nombre de modifications fondamentales de la société. Les technologies de l'information vont modifier de façon radicale la manière dont les personnes et les organisations communiquent, apprennent et commercent.

3.2.6. Les changements économiques, démographiques et spatiaux peuvent être très radicaux. De nombreuses villes sont incapables de s'adapter assez rapidement à l'évolution des circonstances. Les investissements requis sont trop élevés et les budgets sont soumis à une pression trop forte pour ce qui est de supporter les inévitables coûts sociaux au point. Lorsque les efforts fournis ne permettent pas d'atteindre le but, les villes peuvent perdre leur vitalité et sombrer dans un scénario de crise urbaine. Les investissements orientés vers l'avenir devront laisser place au traitement des besoins sociaux aigus et immédiats, accroissant encore le retard de la ville. Pour de nombreuses villes, un processus de mutation structurelle est donc nécessaire. Ce processus prend des années et il doit s'accompagner de mesures structurelles à long terme.

3.2.7. En y regardant de plus près, les problèmes dits urbains tels que le chômage, la fracture sociale, les tensions qui pèsent sur la qualité de la vie, et les problèmes de circulation et de transport, sont le résultat de processus complexes qui se situent à l'échelle de la région urbaine fonctionnelle. Par exemple, la migration d'une partie de la population de la ville vers les régions environnantes a pour résultat des engorgements routiers quotidiens, mais également un fort pourcentage de groupes à plus faibles revenus dans les villes. Des équipements urbains coûteux, tels que des hôpitaux, des universités, des théâtres, des musées, sont souvent fortement subventionnés par les collectivités locales mais utilisés par les habitants d'une vaste zone environnante qui dépasse largement les limites administratives de la ville. Cela entraîne encore pour la ville des problèmes financiers supplémentaires.

3.2.8. Néanmoins, les processus qui se déroulent à l'échelle de la région urbaine fonctionnelle causent

parfois des problèmes à un niveau très local: certains quartiers, tant dans les villes que dans d'autres parties des régions urbaines, subissent un taux élevé de chômage, d'autres une forte circulation routière, les bruits d'un aéroport ou des nuisances industrielles. La qualité et la valeur propre, pour l'avenir, de certains quartiers sont mises en péril d'une manière qui est particulièrement alarmante. Dans ces zones urbaines en difficulté, les problèmes économiques, sociaux et matériels s'accumulent, et ont pour résultats l'absence de cohésion sociale et l'exclusion sociale de la population. En privilégiant le retour au dynamisme économique, l'on crée une manière différente de considérer ces quartiers qui consiste à mettre l'accent sur les possibilités offertes en même temps que sur les problèmes. Une telle démarche ne risque jamais d'être changeante parce qu'elle vise une mutation structurelle fondamentale. Autrement dit, le processus de développement régional positif exige très souvent que des mesures soient prises à l'échelle locale du quartier ou du voisinage.

3.2.9. En raison du taux de chômage élevé, qui s'est fortement accru durant les années «90», de très nombreux chômeurs ont été exclus des caisses d'allocation. En outre, un grand nombre de chômeurs ne sont jamais arrivés sur le marché du travail et ne bénéficient dès lors pas des allocations de chômage nationales. Dans beaucoup d'États membres, ces personnes dépendent en grande partie de l'aide sociale des communes pour pouvoir subsister. Cette dépendance passive atteint négativement chaque individu dans sa dignité et a un effet dévastateur sur l'économie des villes. L'une des conséquences de cette évolution est également que les recettes fiscales qui devraient être affectées par les villes à la fourniture de services tels que l'éducation, les soins de santé, les services aux personnes, etc., servent finalement à financer l'aide sociale. En outre, cela engendre des tensions et des conflits entre les différents groupes sociaux de nos villes. En raison du manque de subvention de la part de l'État, l'augmentation des coûts de l'aide sociale dans certains pays s'est accrue lors des dernières vagues d'immigration, qui touchent principalement les villes.

3.3. *Vers une perspective urbaine plurisectorielle pour les questions sectorielles*

3.3.1. L'une des caractéristiques des villes est d'abriter une grande diversité dans une zone restreinte. Elles sont par tradition des centres pluriculturels, de tolérance et de liberté d'esprit. Plus grande est la diversité, plus un centre urbain est une ville. Les villes sont des concentrations de connaissance, d'information et de services spécialisés. La complexité des processus et des problèmes urbains exigent souvent une perspective plurisectorielle. Dans de nombreuses villes, une large diversité de fonctions et un grand nombre de gens cohabitent souvent dans un espace réduit, parfois même à différents étages du même bâtiment. Cet effet positif et stimulant de fonctions ainsi rassemblées peut créer de réelles possibilités économiques et culturelles que les collectivités locales ont la faculté d'exploiter pour améliorer la cohésion urbaine.

3.3.2. En conséquence de cette complexité urbaine, les mesures prises dans un domaine ont un impact important dans d'autres domaines. Au lieu de problèmes «standard» avec des solutions «standard», les villes doivent souvent faire face à des problèmes complexes qui exigent des solutions multisectorielles sur mesure. Par exemple, afin de faire en sorte que des logements soient entourés de facilités répondant aux besoins des habitants du point de vue commercial ou économique, il faut que l'utilisation des espaces publics soit plus intensive qu'ailleurs, et l'on doit trouver des solutions imaginatives aux problèmes de circulation importante et de stationnement.

3.3.3. L'impact des mesures s'adressant à un secteur sur les autres secteurs est plus grand dans les villes que dans les zones rurales. L'accroissement de la circulation et des transports influe davantage sur la qualité de la vie dans les villes que dans les zones rurales. Les mesures prises dans un domaine peuvent avoir des effets négatifs dans un autre domaine. Par exemple, les nouvelles infrastructures reliant les villes européennes peuvent avoir des conséquences négatives sur la qualité de la vie dans certaines zones. Les concepts de durabilité sont tout à la fois plus pertinents et plus faciles à évaluer dans les villes nouvelles et dans les nouveaux quartiers des zones métropolitaines que dans les quartiers existants, spécialement s'ils sont traversés par des routes très fréquentées.

4. Un cadre pour les politiques urbaines locales

4.1. *Intégration au niveau local*

4.1.1. La sensibilisation croissante aux villes et aux problèmes et défis qu'elles ont à affronter a entraîné la réalisation d'un certain nombre d'études sur le rôle des villes en Europe. Plusieurs programmes d'action spécifiques ont été définis en faveur des villes. Un certain nombre d'instruments existants ont été (en partie) adaptés pour mieux répondre aux besoins des villes. Le Comité des régions a souligné dans son avis d'initiative sur «Les répercussions financières et administratives pour les collectivités locales et régionales des actes législatifs de l'Union européenne» la nécessité de veiller aux effets des nouvelles mesures européennes sur les autorités urbaines et régionales. Cela a été reconnu récemment par le Conseil d'Amsterdam et sera inclus dans le protocole concernant l'application du principe de subsidiarité.

4.1.2. Toutefois, cette approche se fonde davantage sur les politiques sectorielles, indépendamment d'autres mesures. Il faudrait par conséquent examiner les nouvelles mesures européennes pour déterminer quel effet elles pourraient exercer sur les mesures existantes affectant les villes et leur compatibilité avec une politique urbaine intégrée. La tâche majeure sera de développer une politique urbaine qui coordonnera les actuelles politiques sectorielles ad hoc et fortement fragmentées afin d'aboutir à une approche cohérente, intégrée et donc efficace.

4.1.3. Les discussions actuelles sur cette future politique urbaine ont toutes un point commun: leur approche est du haut vers le bas. Or, une politique urbaine devrait prendre pour principe une combinaison des approches du haut vers le bas et du bas vers le haut. Par leur nature même, les politiques des collectivités locales doivent être intégrées, coordonnées et cohérentes. Cette approche du bas vers le haut devrait apporter de nouveaux éléments précieux à la future politique urbaine européenne.

4.1.4. Chaque ville connaît une combinaison unique de problèmes et de possibilités, les tendances sous-jacentes étant largement les mêmes. De nombreuses villes identifient leurs possibilités et les dangers qui les menacent, et construisent une stratégie pour améliorer leur vitalité. Les politiques urbaines locales peuvent être regroupées de diverses façons. Celle qui suit reflète le double défi que doit relever la politique urbaine selon la communication de la Commission («maintenir les villes sur le devant de la scène d'une économie de plus en plus marquée par la concurrence et la mondialisation» et «faire face au lourd héritage laissé par le déclin urbain»)⁽¹⁾ et la nécessité d'accorder plus d'attention aux citoyens:

- développer une ville forte,
- créer des quartiers revalorisés,
- améliorer la participation des citoyens.

Il convient d'observer que ceci n'est qu'un modèle et qu'en réalité, les politiques de chaque groupe n'affecteront pas seulement les autres politiques de ce groupe, mais aussi les politiques des deux autres. Il convient aussi d'observer que ces politiques locales prises pour exemples ne sont pas appliquées par toutes les villes dans la même mesure, ni selon le même «dosage».

4.2. *Développer une ville forte*

4.2.1. Il ressort clairement de l'analyse ci-dessus que le mouvement vers les banlieues et le mouvement vers la campagne constituent un danger pour les villes. Elles perdent leurs habitants et leurs commerces, connaissent une migration sélective continue, et le nombre des fonctions urbaines diminue. Les collectivités locales essaient d'inverser la tendance en améliorant la compétitivité et en créant une ville plus forte et plus vivante.

4.2.2. La clé de la vitalité des villes est la (ré)urbanisation. Les politiques urbaines s'orientent vers la création de diversité et de soutien, et vers le développement de lieux de vie et de travail agréables. D'une part, ces politiques visent une utilisation plus efficace de la zone urbaine en développant une ville compacte. D'autre part, l'amélioration de la qualité des espaces publics rend les villes plus vivables. A travers une approche

équilibrée de l'urbanisation, la ville accorde la priorité à la construction de nouvelles maisons dans les zones urbaines existantes avant de développer de nouvelles zones bâties. Bien évidemment, les deux aspects sont nécessaires, mais leur mise en œuvre devrait renforcer la ville dans son ensemble.

4.2.3. Une ville forte a besoin d'une économie forte en tant que condition fondamentale de l'emploi. Les nouveaux emplois doivent être créés en premier lieu par le secteur privé. Les entreprises devenant de plus en plus mobiles, l'on oriente les politiques vers la création de facteurs favorables à leur implantation. Des sites commerciaux et de bâtiments de bureaux anciens sont restructurés et de nouveaux sites et bureaux sont construits en quantité suffisante pour attirer de nouvelles entreprises et permettre à celles qui existent de se développer. À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur la création de magasins d'usine dans les villes et à la périphérie des villes. Il existe des différences d'appréciation, tant au niveau local qu'au niveau régional, quant aux effets de ce type de magasins sur l'évolution des centres des villes voisines. Une étude sur les effets positifs et négatifs de ces centres commerciaux pourrait aider à y voir plus clair dans ce débat. Le principe de base pour l'évaluation de ces magasins est qu'ils doivent renforcer l'ensemble de l'économie locale de la ville afin de préserver les commerces et les entreprises déjà présents, et le cas échéant de faire revenir ceux qui sont partis.

4.2.4. Les efforts des villes semblent se concentrer sur l'acquisition de quelques très grandes sociétés internationales, mais les petites et moyennes entreprises, qui desservent le marché local et régional, sont souvent plus importantes. Elles sont essentielles à la croissance économique. Les instances locales de décision peuvent agir comme incubateurs, promouvant l'esprit d'entreprise et l'innovation, soutenant la création de nouvelles entreprises et s'assurant qu'elles ne transfèrent pas leurs activités ailleurs. Une attention croissante est accordée au développement de l'esprit d'entreprise et à la création de nouvelles entreprises dans les quartiers les plus défavorisés. Le développement local et régional devrait ainsi partir de l'intérieur.

4.2.5. De plus en plus de villes en Europe adoptent une stratégie à long terme en matière de développement économique. En premier lieu, elles se concentrent sur l'amélioration du climat économique global, et s'attachent particulièrement à supprimer les handicaps de la ville et de la région en termes de concurrence. Les conséquences négatives des actions du gouvernement sont les premières abordées. Les stratégies se fondent sur les possibilités de la ville ou de la région. Elles se caractérisent de plus en plus par un développement ciblé. Ce type de spécialisation permet un meilleur usage des ressources disponibles. En outre, il permet de construire à partir de l'infrastructure et de l'image de la ville existantes. Toutes les villes ne peuvent pas devenir une Silicon Valley ou construire un aéroport. Ainsi, ces stratégies visent à améliorer les conditions de fonctionnement des entreprises existantes et à en attirer de nouvelles.

⁽¹⁾ COM(97) 197 final, pp. 13 et 14.

4.2.6. L'infrastructure est un facteur d'implantation fondamental qui ne peut être totalement contrôlé par les politiques locales. Les infrastructures importantes sont avant tout une préoccupation nationale et le développement des réseaux de transports et de télécommunications transeuropéens (RTTE) en fait même une question internationale. Il est crucial pour les villes et les régions, quelle que soit leur taille, d'être reliées aux RTTE, directement ou indirectement par des réseaux nationaux.

4.2.7. L'accessibilité interne de la région urbaine est également importante. La mobilité accrue a entraîné des types inacceptables de congestion. Le transport local et régional doit se détourner des voitures particulières au profit d'autres modes de transport et des voies de contournement doivent être construites. Les politiques des gouvernements locaux doivent donc chercher à rendre les transports publics plus séduisants, à déplacer le trafic qui passe à travers la ville, à décourager l'utilisation des voitures et à prévoir des structures spéciales pour les vélos. Ces politiques sont de plus en plus développées dans une perspective régionale, notamment dans les régions les plus urbanisées. L'infrastructure nécessaire dans les régions à forte densité de population devrait être intégrée au tissu urbain de manière à provoquer le moins de nuisances possible pour les quartiers environnants.

4.2.8. La nécessité de revitaliser la ville à travers une urbanisation plus forte à l'intérieur des limites de la ville et par la croissance économique peut mettre à rude épreuve l'environnement urbain, ce qui aura alors des effets négatifs sur la vitalité de la ville. La qualité de l'environnement est de plus en plus considérée comme un critère d'implantation important. Il est par conséquent essentiel pour le développement urbain de maintenir un équilibre. Les collectivités locales s'efforcent d'y parvenir par une approche durable du développement urbain, en traitant de façon intégrée les problèmes économiques, sociaux et de protection de l'environnement.

4.2.9. Lorsqu'il s'agit d'attirer des habitants, des visiteurs et des entreprises dans la ville, l'image de cette dernière devient de plus en plus importante. L'image est importante aussi bien pour une ville historique que pour une ville à l'architecture moderne, pour une ville touristique aussi bien que pour une ville d'affaires. L'un des aspects d'une approche plus stratégique par rapport au développement urbain consiste donc à se fonder sur le caractère et l'image spécifiques de la ville. Les collectivités locales assurent la promotion de la ville en diffusant son image: bien faire, et le faire savoir.

4.3. *Créer des quartiers revalorisés*

4.3.1. Pour une ville compacte, il est de la plus haute importance de créer une ville où les gens aient envie de vivre, de travailler, de passer leurs moments de loisir. En outre, la société de l'information va permettre de plus en plus de travailler là où l'on vit, c'est-à-dire dans le milieu de vie. Certaines villes réussissent mieux que d'autres à conserver leur population, et certaines villes

attirent, à l'évidence, davantage de nouveaux venus que d'autres. La base de la vitalité d'une ville est donc la diversité socioculturelle de sa population. Il faut récupérer les gens qui ont quitté la ville parce qu'elle était devenu peu sûre, sale ou insalubre. Les collectivités locales cherchent donc à améliorer la qualité de la vie sur base du principe «propreté, pureté et sécurité», ainsi qu'en investissant dans le capital intellectuel, social et culturel de la population.

4.3.2. Pour attirer les ménages ayant une base socio-économique solide, il est nécessaire, dans de nombreuses villes, d'améliorer la qualité de l'habitat. Il ne s'agit pas uniquement de construire de nouvelles résidences, mais plutôt de créer des logements plus diversifiés dans les zones urbaines actuelles, notamment les plus défavorisées. Bien évidemment, cela ne réussira que si la qualité globale de la vie dans ces quartiers s'améliore.

4.3.3. L'amélioration de la qualité de la vie dans les villes passe souvent par l'amélioration des espaces publics, des espaces verts et des équipements de loisirs. Les villes investissent donc beaucoup dans la qualité des espaces publics et utilisent le mieux possible les espaces verts existants. Là où cela est possible, de nouveaux espaces verts, tels que des parcs urbains et des voies vertes destinées aux cyclistes et aux piétons sont développés. De plus, les villes investissent de plus en plus dans une région verte avec les liaisons de transports publics nécessaires.

4.3.4. Il arrive souvent que les villes soient sales. Ordures, déjections canines, graffitis et vandalisme constituent une nuisance publique et découragent les visiteurs et les nouveaux venus potentiels. Garder la ville propre est une importante responsabilité civique. Les gouvernements locaux doivent tout d'abord fournir les équipements suffisants pour évacuer les déchets. Toutefois, il est également important d'informer le public et de prendre des mesures vigoureuses à l'encontre des contrevenants. Concernant la durabilité environnementale, il faut également promouvoir le recyclage en fournissant les équipements nécessaires au tri des déchets.

4.3.5. Beaucoup de gens ne se sentent pas en sécurité en ville, en particulier dans les grandes villes. Cambriolages, effractions, vols, agressions, violence, vandalisme lié au sport et criminalité liée à la drogue créent un sentiment d'insécurité dans les villes. Les images négatives des villes domaines du crime accroissent les sentiments subjectifs de manque de sécurité. En particulier, l'absence de possibilités pour les jeunes de quartiers défavorisés où le taux de chômage est élevé peut donner naissance à des modes de vie désorganisés tels que le trafic de drogue et d'autres formes de criminalité. Combattre et prévenir la délinquance, en accordant une attention particulière à la criminalité qui est liée à la drogue, constitue une première priorité. Tout aussi importante est la nécessité d'améliorer les possibilités qui peuvent s'offrir dans les quartiers défa-

vorisés. La réduction de la criminalité n'augmente pas forcément le sentiment de sécurité, mais davantage de policiers dans les rues, des agents de sécurité dans les transports en commun, un meilleur éclairage et un entretien plus soigné des espaces publics. Cela exige une approche à long terme et une surveillance étroite, afin d'éviter que les problèmes ne se déplacent vers d'autres quartiers.

4.3.6. Les villes adoptent différentes approches en matière de revitalisation urbaine. Elles vont de la rénovation urbaine (en démolissant des quartiers entiers) et de la lutte contre la pauvreté à diverses formes d'actions sur le front social (par exemple, promotion de l'initiative et de la responsabilité) et à la stimulation de l'économie locale. Récemment, certaines collectivités locales ont mis en train des expériences combinant ces différentes stratégies en une approche intégrée au niveau zonal qui met l'accent sur la reprise du dynamisme économique et sur les possibilités existantes plutôt que sur les problèmes.

4.4. *Améliorer la participation des citoyens*

4.4.1. De nombreuses villes ont été remarquablement modernisées sur le plan physique, alors que, dans le même temps, elles connaissent le déclin social. Le défi consiste à faire progresser le «renouveau social» des villes. Des efforts considérables ont déjà été entrepris dans plusieurs domaines comme l'éducation et la formation, l'intégration des nouveaux arrivants, une politique de sûreté intégrée et une politique de la jeunesse. Néanmoins, les villes n'ont pas été — jusqu'ici — capables d'inverser la tendance. Des politiques ponctuelles à court terme ne sont pas souhaitables. Elles n'aboutiraient qu'à une culture politique de dispersion s'accompagnant d'une absence de continuité. Les collectivités locales préfèrent se concentrer sur la restructuration du tissu social en stimulant l'engagement et la participation des citoyens à la vie sociale.

4.4.2. Le chômage est probablement l'un des problèmes les plus sérieux qui se posent dans les villes. L'écart entre l'offre et la demande est particulièrement difficile à résoudre. C'est au secteur privé de créer principalement de nouveaux emplois. Toutefois, il n'a pas procuré suffisamment d'emplois pour la main-d'œuvre locale. Les politiques des collectivités locales ont pour but l'intégration des chômeurs dans la société. De nombreux emplois potentiels peuvent être trouvés dans les services publics, mais ces emplois correspondent souvent à des postes nouveaux, créés dans le but d'améliorer la qualité de la vie sans être pour autant viables commercialement. Comme exemples de tels emplois, l'on peut citer les balayeurs de rues, les agents de la sécurité dans les transports publics ou les assistants de police. Le succès de ce type de politiques dépend largement des crédits disponibles. Un nombre substantiel d'emplois peut être créé, notamment en utilisant les crédits de sécurité sociale, mais non un nombre suffisant pour créer le plein emploi. Ceux qui restent au chômage sont encouragés à

s'engager dans le bénévolat pour demeurer intégrés dans la société.

4.4.3. La clé de l'emploi, pour l'avenir, se trouve dans l'éducation, la formation et la mobilité. Les politiques urbaines s'efforcent d'encourager les citoyens à accroître leur niveau d'éducation et de formation et ont pour but de créer des structures facilement accessibles au niveau local. Les personnes qui ont fait des études insuffisantes devraient avoir la possibilité de combler cette lacune. Tout aussi importantes sont les politiques visant à décourager l'échec scolaire. Les jeunes en particulier doivent faire l'objet d'un suivi soutenu et une attention particulière est également accordée à l'intégration des nouveaux arrivants qui peuvent rencontrer des obstacles linguistiques et culturels. En outre, les politiques urbaines s'efforcent de construire des passerelles entre les institutions d'enseignement et les entreprises afin d'adapter davantage l'enseignement aux besoins du marché du travail. Enfin, les problèmes qui sont particuliers aux chômeurs de longue durée et aux chômeurs âgés de plus de cinquante ans doivent être pris en compte. Il convient de donner aux personnes qui sont dans ce cas la possibilité de choisir entre une formation professionnelle et une formation destinée à leur permettre de devenir actifs au sein d'organisations locales non professionnelles et à vocation sociale. Cet «investissement social» permettra de faire reculer les sentiments d'inutilité sociale et enrichira en même temps la qualité de l'infrastructure sociale.

4.4.4. Les villes sont davantage que de simples économies. Mis à part les idéologies politiques, elles représentent un modèle de société qui regroupe de larges groupes d'individus très différents, qui souvent ne se connaissent pas. Étant donné qu'un nombre aussi important de gens se trouve dans un espace de petites dimensions, les sociétés urbaines ne peuvent fonctionner que lorsqu'elles sont, dans une certaine mesure, prévisibles et contrôlables. Aussi les collectivités locales et les citoyens sont-ils amenés à fixer et à respecter de nombreuses règles, de manière formelle ou informelle, afin de faire en sorte que la vie urbaine fonctionne dans l'ordre: ordre social, normatif, économique et spatial.

4.4.5. Les évolutions de la population, le renouveau urbain, l'individualisation de la société et les sentiments d'insécurité ont eu un impact sévère sur l'interaction entre les citoyens. Les normes sociales ne s'imposent plus de façon évidente à tous les membres de la société. Les politiques de la ville essaient de réparer le tissu social au niveau des quartiers. Les investissements sociaux consacrent consciemment du temps, des efforts et des crédits à améliorer la qualité sociale de la ville et la capacité des citoyens d'agir de manière indépendante, par l'amélioration de l'esprit de communauté et par des initiatives locales. Une approche par quartier encourage les citoyens à coopérer et à prendre leurs responsabilités.

4.4.6. Une attention particulière est accordée aux besoins des groupes socialement vulnérables, c'est-à-dire les jeunes, les personnes âgées et les migrants. Dans les villes, l'échec scolaire et le taux de criminalité parmi les jeunes sont beaucoup plus élevés que la moyenne nationale. Les jeunes ont besoin d'un suivi et d'un

soutien, à l'école et également en dehors des horaires scolaires, et ils devraient être encouragés à pratiquer le sport ou d'autres activités sociales. En terminant leurs études, les jeunes devraient pouvoir trouver un emploi (financé par des aides) plutôt que de se retrouver au chômage. Les migrants constituent une partie croissante de la population et sont souvent concentrés dans les zones défavorisées. Il est vital de les inclure dans notre société en leur offrant éducation (à la fois l'apprentissage de la langue nationale et l'acquisition de qualifications professionnelles), emploi et logement. L'intégration relève de la responsabilité tant des nouveaux résidents que de la société urbaine en place. La proportion des personnes âgées dans la population européenne est en forte croissance. Bien que ce problème ne concerne pas seulement les villes, le plus grand nombre des habitants des villes ont néanmoins besoin d'équipements spéciaux, ainsi que d'un environnement facile d'accès et de la sécurité dans les quartiers.

4.4.7. Les habitants des voisinages ou des quartiers défavorisés ont souvent des problèmes de santé. Il existe un rapport direct entre santé publique et éducation, revenu, qualité de la vie, emploi, etc. Les politiques urbaines peuvent ainsi influencer considérablement la santé publique en améliorant ces facteurs. Les mesures de soutien visent à contrôler les effets des politiques locales sur la santé publique et l'identification des cas d'insalubrité au niveau local appelant une action conjointe sont nécessaires. En outre, les politiques d'éducation et de prévention en matière de santé existent au niveau local. L'éducation en matière de santé «pour et par» les personnes âgées ou les migrants font l'objet d'une attention particulière.

5. Une nouvelle approche en matière de politique urbaine

5.1. Nécessité d'une nouvelle approche

5.1.1. Dans son avis d'initiative «Le développement urbain et l'Union européenne», le Comité des régions a souligné l'absence d'une référence spécifique aux zones urbaines dans le Traité de Maastricht, lacune qui n'est pas comblée par le nouveau traité. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de vision stratégique concernant le développement urbain, et cela a entraîné l'adoption de mesures non coordonnées. De plus, il n'existe pas de dispositions explicites permettant la coordination efficace des politiques de l'UE des transports, de l'environnement, de la santé publique et du développement économique dans les zones urbaines. Implicitement, toutefois, la base d'une politique urbaine européenne existe déjà à l'article 2 du Traité. À cet article, il est dit que l'une des missions de la Communauté est «de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté» et «le relèvement du niveau et de la qualité de la vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres».

5.1.2. L'analyse du rôle des villes démontre que les villes ont, dans le passé, joué un rôle crucial dans la réalisation des «grands principes» de l'article 2. C'est pourquoi les problèmes souvent graves que rencontrent actuellement les villes constituent une menace sérieuse pour le futur bien-être de l'Europe. Si l'on n'inverse pas cette tendance, l'Europe ne parviendra pas à atteindre son objectif principal qui est la cohésion. Pour plusieurs raisons, les collectivités locales n'ont pas été capables d'affronter ces problèmes de façon suffisante. En vertu du principe de subsidiarité, les politiques urbaines devraient relever de la compétence nationale. Un certain nombre d'États membres ont d'ores et déjà élaboré, dans une plus ou moins grande mesure, des politiques urbaines. Toutefois, la subsidiarité n'implique pas que les autres niveaux de compétence puissent se soustraire à leurs obligations, il en va d'ailleurs de même pour d'autres terrains d'actions politiques sur lesquels l'Europe est présente. L'Union européenne devrait être incitée à coordonner et intégrer ses mesures affectant les zones urbaines afin d'en améliorer l'efficacité et la rentabilité. C'est pourquoi le Comité des régions invite la Commission européenne à élaborer une politique urbaine qui soit complémentaire des politiques urbaines nationales visant à améliorer la cohésion sociale dans les zones urbaines. Il y va également de l'intérêt de l'Europe. En même temps, cette politique urbaine européenne devrait servir d'incitation à une coopération plus structurelle entre collectivités locales au niveau de la région urbaine fonctionnelle.

5.1.3. Puisque les questions urbaines figurent maintenant si clairement à l'ordre du jour, via d'une part, la communication de la Commission intitulée «La question urbaine: Orientations pour un débat européen» et, d'autre part, les propositions de l'Agenda 2000, il ne s'agit plus de se demander «s'il faut ou non avoir une politique urbaine». Nous aurons sans nul doute une véritable politique urbaine dans un proche avenir et il y a lieu maintenant de réfléchir à son contenu. Lorsque cette politique bénéficiera d'une meilleure attention au sein de l'UE et que son fonctionnement aura acquis une visibilité (accrue) au niveau européen, un paragraphe la concernant devra être ajouté au Traité.

5.1.4. L'aide aux zones particulièrement sensibles des grandes agglomérations constitue un élément tout à fait nouveau de la politique structurelle européenne. C'est pourquoi l'application des dispositions relatives aux aides d'État⁽¹⁾ demeure un instrument peu maniable dans les pays peu peuplés ou à faible densité de population, où ces dispositions étaient adaptées à des régions et non à des zones urbaines.

Le Comité des régions invite dès lors la Commission, lorsqu'elle met en œuvre une aide en zone urbaine, à tenir compte des circonstances régionales spécifiques. Pour certaines zones à faible densité de population, le Comité des régions demande à la Commission de passer outre le critère fictif des 100 000 habitants.

⁽¹⁾ JO C 74 du 10.3.1998, p. 9, article 3.10.3.

5.2. Une approche intégrée

5.2.1. L'approche actuelle concernant les zones urbaines est tout d'abord sectorielle. Diverses mesures de l'UE ont un impact sur les villes, mais très peu sont toutefois directement conçues pour les questions urbaines, loin de là, et lorsque tel est le cas, les collectivités locales n'ont pas toujours leur mot à dire quant à la manière dont elles sont mises en œuvre. De fait, dans plusieurs États membres, la possibilité n'est pas donnée aux collectivités locales de traiter ces problèmes parce que, parmi les fonctions traditionnelles, un grand nombre sont de plus en plus transférées à des organes non élus. Parallèlement à ces mesures de l'UE, les villes sont confrontées à des politiques et des programmes élaborés par des instances de décision régionales et nationales et il est de la responsabilité des instances locales de décision de mettre en œuvre ces innombrables mesures incohérentes et parfois contradictoires dans le cadre de leurs propres politiques. Le principal défi à affronter est de parvenir à des politiques intégrées à tous les niveaux administratifs. Autrement dit, une politique urbaine européenne efficace est nécessaire pour compléter les politiques urbaines nationales intégrées.

5.2.2. Il est essentiel pour une politique urbaine européenne, aussi bien que pour une politique nationale, d'adopter une approche du bas vers le haut, c'est-à-dire du point de vue des collectivités locales. Les collectivités territoriales sont les mieux placées pour traiter une multitude de questions, problèmes, organisations et politiques qui exigent une approche plurisectorielle et cohérente. En outre, les villes (et notamment celles au «niveau international») sont parmi les premières à faire l'expérience tant des problèmes que des possibilités qui seront décisives pour l'avenir de l'Europe. Il faut aussi que les politiques qui sont élaborées en faveur des villes visent à répondre dans la mesure du possible au moins autant aux besoins locaux. C'est pourquoi, le Comité des régions estime que l'expérience des administrations locales devrait être au cœur de l'élaboration d'une politique urbaine européenne intégrée.

5.2.3. En vue de développer réellement une politique urbaine intégrée, il est nécessaire de créer un cadre clair fondé sur une vision européenne et sur une stratégie de fonctionnement socio-économique du système urbain européen. Ce cadre devrait tenir compte du fait que les régions urbaines fonctionnent de plus en plus comme des parties d'un système interdépendant. Le cadre devrait refléter les différents types de villes d'Europe, depuis les villes importantes du cœur de l'Europe jusqu'aux villes plus périphériques, notamment celles qui alimentent de vastes économies régionales. Ce système progresse du fait de l'intégration européenne, d'une infrastructure européenne et de la nécessité d'une spécialisation spatiale. Toutefois, ce cadre devrait également refléter la nécessité d'un plus grand équilibre et de relations plus fortes entre les villes et les régions qui les entourent. L'absence d'une vision adéquate du développement souhaité dans les villes d'Europe conduit forcément à

des décisions insuffisantes et à des développements indésirables dans une perspective européenne. Le Schéma de développement de l'espace communautaire est une première étape dans la reconnaissance de ce fait.

5.2.4. Un cadre européen du développement urbain devrait également prendre en considération le fait que les villes fonctionnent comme des moteurs de la croissance régionale, nationale et européenne — c'est particulièrement le cas des régions capitales et métropolitaines — et en tant que passerelle internationale reliant l'Europe au marché mondial. En outre, il devrait également répondre aux questions qui se posent à l'échelle européenne, telles que les problèmes du chômage, de l'exclusion sociale, de la régénération du tissu urbain, de la durabilité et de la mobilité, de l'éducation et de la formation, de la jeunesse, des personnes âgées, des migrants, de la sécurité et de la santé publique. Il doit aussi tenir compte de la manière dont toutes ces questions sont interconnectées au niveau local. Il convient d'accorder une attention toute particulière aux idées concrètes qui proviennent du niveau local, telles que la participation à la collectivité locale.

5.2.5. Ce cadre devrait ainsi créer les conditions nécessaires au plein développement du potentiel urbain en Europe. Il devrait être suffisamment flexible pour tenir compte des mesures de politique nationale et des différences régionales afin de garantir la complémentarité pour permettre une mise en œuvre sur mesure.

5.2.6. Une fois qu'un cadre européen du développement urbain aura été établi, il sera relativement facile de développer une perspective urbaine dans les politiques plus sectorielles de l'Union européenne. Comme l'a déclaré la Commission, ces dernières devraient jouer un rôle complémentaire et être en pleine correspondance avec des actions à d'autres niveaux d'autorité. Par conséquent, les mesures actuelles affectant les villes doivent être adoptées dans le cadre d'une vision et d'une stratégie d'ensemble tandis que les nouvelles politiques et programmes devront être examinés en conséquence. Il en résultera une application beaucoup plus ciblée des mesures sectorielles et donc une utilisation plus efficace des ressources communautaires.

5.3. Une approche fondée sur les connaissances

5.3.1. Le Comité des régions reconnaît que «il devient de plus en plus nécessaire de disposer d'informations significatives et comparables à propos des villes, surtout pour les autorités publiques, locales et autres»⁽¹⁾. Une information urbaine et régionale complète est en effet une condition préalable et nécessaire à une gestion urbaine adéquate. Plusieurs collectivités locales ont déjà développé de tels «baromètres», qui mesurent la qualité de la vie dans une ville, et ces instruments sont souvent adaptés aux conditions locales. Ces systèmes identifient les besoins et les tendances, et permettent un suivi fiable

⁽¹⁾ COM(97) 197 final, p. 17.

des effets des politiques. Toutefois, dans la déclaration de Barcelone sur la nécessité d'un système européen d'indicateurs de qualité de la vie au niveau local⁽¹⁾, il est dit aussi que les «données et indicateurs statistiques actuels concernant la qualité de la vie sont à l'évidence inadéquats tant au plan quantitatif que pour le contenu» (point 2). C'est pourquoi, dit encore la déclaration, un «système européen d'indicateurs locaux et régionaux de la qualité de la vie est nécessaire» (point 3).

5.3.2. Le Comité des régions a insisté sur la nécessité de normes comparables en déclarant que la proposition de la Commission européenne de mettre en train un audit urbain dans un proche avenir était un premier pas concret dans cette direction. Cet audit porte sur 58 villes, 8 conurbations et 21 régions métropolitaines plus étendues. Ces audits se fondent sur un ensemble simple et plutôt général d'indicateurs visant en premier lieu à mesurer la qualité de la vie dans la ville. Le Comité des régions estime toutefois que le système proposé devrait être plus détaillé de manière à permettre d'obtenir les résultats requis et il doit tenir compte des situations locales et régionales spécifiques. De plus, l'information devrait être le reflet de la région urbaine fonctionnelle, comme cela est proposé au chapitre 3 du présent avis, plutôt que se fonder sur les délimitations administratives. Ces principes seront des éléments clés de l'étude du Comité des régions sur l'état actuel des indicateurs pour les principales localités et villes d'Europe et leur corrélation au niveau régional.

5.3.3. Bien que des données et des indicateurs statistiques adéquats soient des éléments importants pour la décision, les collectivités locales sont particulièrement désireuses de s'informer sur les politiques et les projets les unes des autres. Le Comité des régions suggère par conséquent de partir des bonnes pratiques des collectivités locales et de promouvoir activement l'échange d'expériences entre les décideurs locaux et les gestionnaires urbains. Les administrations locales elles-mêmes doivent jouer un rôle de première ligne dans ces processus. Pour cette raison, le Comité veut souligner le fait que les échanges d'expérience dans le domaine du développement urbain, au niveau transnational, doivent se faire sur la base du consentement et d'une participation active des villes et — le cas échéant — des associations intercommunales participant à cet échange.

5.3.4. Cet échange d'expériences a été le moteur principal de la création de grands nombres de réseaux de ville qui peuvent aller d'un «simple» jumelage entre villes à des formes extrêmement complexes de coopération sur des questions spécifiques. Le Comité des régions se félicite de l'intention de la Commission de fournir aide et encouragement à ces partenariats urbains internationaux. Le Comité des régions estime toutefois qu'il est nécessaire de promouvoir une concentration et une coordination plus fortes de ces activités de regroupement. Il est vital de se fonder sur les expériences et le savoir-faire existants et les structures déjà établies. Le Comité des régions, particulièrement du fait de ses compétences élargies, est la plate-forme idéale à cet égard.

5.3.5. Le Comité des régions est pleinement en accord avec la Commission quant à la nécessité d'améliorer la coopération entre les collectivités locales de différentes parties du monde. Du point de vue du développement de l'aide, du soutien des démocraties locales, mais aussi de l'échange d'expériences avec d'autres collectivités locales développées, ce type de réseaux devrait être fortement encouragé.

5.3.6. La Commission souligne que les indicateurs urbains ne seront pas utilisés en tant que critères de sélection pour l'aide des Fonds structurels. Dans le même temps, elle laisse entendre que dans une deuxième phase, ces indicateurs pourraient «permettre de mieux évaluer l'incidence des diverses politiques nationales et européennes sur le développement des zones urbaines». Le Comité des régions a insisté sur l'idée qu'un futur système européen d'indicateurs locaux et régionaux pourrait de fait jouer un rôle central pour ce qui est de déterminer des objectifs de politique urbaine et régionale et pour ce qui est de définir et de mettre en œuvre les mesures destinées à atteindre ces objectifs, ainsi que pour ce qui est d'en assurer le suivi. Il faut toutefois veiller à ce que les indicateurs utilisés pour déterminer le droit au bénéfice d'interventions des Fonds structurels soient différents de ceux qui sont utilisés pour mettre en œuvre les programmes et en assurer le suivi.

5.3.7. De l'avis du Comité des régions, il est essentiel que des recherches soient entreprises concernant la nature des villes, pour l'avenir, par rapport à l'impact des technologies de l'information, à l'évolution du travail, aux progrès des transports et à la sensibilisation accrue aux questions d'environnement. À cet égard, le Comité accueille avec satisfaction le fait que l'objectif de la ville «de demain» figure dans le cinquième programme cadre, et le Comité demande que davantage de recherches soient menées sur de telles questions dans le contexte européen.

5.4. *Le rôle des Fonds structurels*

5.4.1. Les recherches sur les collectivités territoriales de l'Union européenne montrent que les recettes fiscales locales et régionales et les recettes générales résultant des politiques nationales constituent la source la plus importante de revenus pour les collectivités locales. Les politiques nationales concernent des programmes qui ont trait à des problèmes sociaux de caractère général. Toutefois, la concentration et l'accumulation de ces problèmes sociaux dans les grandes villes et dans les grandes régions urbaines rendent nécessaire une application plus ciblée. Les politiques de régénération qui englobent les politiques d'aménagement du territoire et d'infrastructures en vue de développer ou redévelopper des zones résidentielles, des sites et des infrastructures pour les entreprises dépendent de priorités et de ressources nationales qui visent à renforcer la position de centres économiques dans un environnement concurrentiel au plan international. Il y a lieu d'introduire une dimension urbaine plus prononcée dans ces politiques générales. De cette manière, les problèmes et les possibilités des milieux urbains sont traités par des améliorations structurelles à la fois à un «macro» niveau et à un «micro» niveau. Les politiques européennes devraient

⁽¹⁾ CdR 138/97 fin.

être complémentaires de ces politiques nationales. En privilégiant le «micro» niveau, c'est-à-dire les quartiers les plus démunis, ces mesures complémentaires émanant de l'Union européenne peuvent apporter l'appui nécessaire et inciter à la création d'un nouvel axe de développement urbain et régional en Europe.

5.4.2. L'impact le plus important des politiques de l'Union européenne sur les villes, en termes de financement au moins, résulte de l'action des Fonds structurels. Toutefois les besoins spécifiques des zones urbaines n'ont pas été suffisamment reconnus. Le Comité des régions soutient par conséquent la suggestion de la Commission selon laquelle «une plus grande attention dédiée au développement urbain lors de l'élaboration de la future stratégie et de la programmation pourrait aboutir à une stratégie intégrée entre les actions menées en milieu urbain et la région environnante, ainsi qu'en termes de développement des ressources économiques et humaines» (1).

5.4.3. Cependant, cette approche ne se concentre encore que sur la cohésion entre régions. Le premier rapport sur la cohésion (1996) souligne la nécessité d'une cohésion plus forte dans et entre les villes: «il existe un danger très réel de fragmentation dans les villes européennes, la montée du chômage et l'exclusion sociale accompagnant un approfondissement du clivage social entre pauvres et nantis. Dans certains États membres, le problème urbain est déjà considéré comme le principal défi à la cohésion nationale. Une approche renforcée au niveau communautaire pourrait aussi être nécessaire» (2).

5.4.4. Le Comité des régions accueille également favorablement l'«Agenda 2000» qui considère «les zones urbaines en difficulté» comme l'un des quatre éléments clés d'un nouvel objectif qui devra «viser la diversification économique, y compris dans les régions fortement dépendantes d'un seul secteur économique en déclin. À cette fin, il faudra renforcer le soutien aux PME et à l'innovation, privilégier la formation professionnelle, le potentiel local de développement, la protection de l'environnement et la lutte contre l'exclusion sociale, en particulier dans les zones urbaines en difficulté». En outre, la lutte contre l'exclusion sociale a été définie comme l'un des quatre domaines d'activité au sein de l'objectif horizontal 3. L'exclusion sociale étant concentrée dans les zones urbaines, le nouvel objectif 3 doit dès lors inclure une dimension urbaine (3). Par ailleurs, l'Agenda 2000 n'a pas proposé d'insister sur la nécessité de privilégier plus fortement l'aspect urbain dans le cadre des programmes régionaux de l'objectif 1. Le Comité des régions estime qu'une politique européenne équilibrée en matière urbaine doit englober les

villes et les régions urbaines qui sont concernées à la fois par l'objectif 1 et l'objectif 2 et qui servent de points d'ancrage à l'aide de l'Union européenne dans diverses régions qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier d'une aide régionale au titre des Fonds structurels.

5.4.5. L'Agenda 2000 suggère que l'initiative communautaire *Urban*, qui a rencontré un grand succès, ne devrait pas être poursuivie, mais devrait plutôt être intégrée dans les programmes généraux. Cela permettra de s'appuyer sur le succès d'*Urban* tout en mettant un accent accru sur la création d'emploi et la lutte contre l'exclusion sociale. À cela, le Comité souhaite ajouter la nécessité de souligner l'importance des programmes destinés à répondre aux nouveaux besoins des villes. Les projets pilotes urbains de l'article 10 et, dans une plus large mesure, l'initiative communautaire *Urban* ont déjà fait la preuve de leur capacité à répondre avec succès à ces besoins nouveaux. Les programmes traditionnels d'objectifs privilégient la base régionale, mais *Urban*, cependant, vise les «poches» de pauvreté et a pour but l'amélioration de la cohésion urbaine. Le Comité des régions estime que l'effet de telles démarches, qui se sont révélées bénéfiques pour de nombreuses villes, doivent être étudiées, et qu'il faut en particulier examiner comment elles peuvent jouer un rôle de catalyseur du développement urbain. Le Comité des régions est fermement convaincu qu'il faut poursuivre cette démarche, indépendamment des propositions relatives à un nouvel objectif 2.

5.4.6. Le Comité des régions est tout à fait favorable aux propositions de la Commission visant à une plus grande concentration. À l'heure actuelle, les objectifs 1, 2, 5b et 6 couvrent 51 % de la population de l'Union. Les futurs Fonds structurels devraient viser la partie de la population qui se trouve confrontée aux pires conditions, et il convient d'entendre également par là les gens qui vivent dans les quartiers urbains les plus défavorisés d'Europe. Ce type de ciblage géographique est également réalisé par *Urban* et s'est révélé un moyen efficace d'utiliser les financements européens.

5.4.7. La proposition de simplifier le système de financement grâce à un programme unique par région est très bien venu. Les gouvernements locaux en particulier sont souvent confrontés à des réglementations contradictoires provenant des différents fonds européens, et il est arrivé qu'un projet spécifique éligible au titre d'un fonds pourrait bien ne pas l'être pour un autre. Le résultat final a souvent été le retrait d'un projet qui aurait pu réussir. Ces incohérences dans les règlements des Fonds structurels constituent un obstacle à l'approche intégrée, et cet obstacle doit être supprimé.

5.4.8. Dans l'Agenda 2000, il est proposé également de définir des critères d'éligibilité plus simples et plus transparents pour chaque type de domaine couvert par le nouvel objectif 2. Ces critères d'éligibilité devraient tenir compte de critères socioéconomiques pertinents,

(1) COM(97) 197 final, p. 16.

(2) COM(96) 542 final.

(3) COM(97) 2000 final, p. 24.

des niveaux de chômage et du degré d'exclusion sociale. Le Comité des régions estime que, parmi les critères concernant les zones urbaines qui poursuivent un objectif de cohésion sociale, devraient figurer des critères de qualité de la vie et de durabilité. Enfin, ces critères devraient tenir compte des dynamiques urbaines et des différentes caractéristiques des villes dans différentes parties de l'Union.

5.5. Aspects institutionnels

5.5.1. Il est nécessaire que la nouvelle approche en matière de politique urbaine soit tout à fait reflétée par les Institutions européennes. Cela s'applique en particulier à la Commission européenne, dans la mesure où elle est chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre effectives d'une politique urbaine européenne. À l'heure actuelle, toutefois, il existe seulement un groupe interservice informel sur les questions urbaines. Cette structure informelle dépend trop de la bonne volonté de chacun, alors que dans le nouveau système, la politique urbaine doit constituer une responsabilité essentielle.

5.5.2. L'actuelle «modernisation» de l'administration et de la politique du personnel (MAP 2000) offre une occasion d'établir une structure plus appropriée et formalisée. Le Comité des régions suggère que ceci pourrait être réalisé par la création d'une équipe interdisciplinaire, de préférence au sein de la Direction générale de la politique régionale et de la cohésion. Cette équipe serait responsable du développement des cadres urbains stratégiques proposés. En outre, elle serait également chargée de tester les (nouvelles) politiques et programmes sectoriels en fonction de ses cadres.

5.5.3. Le Comité des régions estime que l'on devrait à terme compléter cette structure administrative officielle en attribuant à un commissaire européen la responsabilité globale de la politique européenne et en lui donnant les budgets nécessaires. Les nouveaux objectifs proposés, l'objectif 2 pour les zones urbaines en difficulté, et l'objectif 3 pour la lutte contre l'exclusion — et les programmes novateurs tels *Urban* et les projets pilotes urbains relevant de l'article 10, sont les programmes dont l'inclusion dans les compétences envisagées s'impose avec le plus d'évidence.

5.5.4. Le Comité des régions estime que l'attention accrue accordée aux questions urbaines et la structure plus formalisée suggérée au sein de la Commission européenne devrait recevoir un soutien démocratique. À l'heure actuelle, les questions urbaines sont principalement traitées par la commission de la politique régionale du Parlement européen, notamment lorsque des Fonds structurels sont concernés. Toutefois les questions urbaines sont également examinées dans d'autres commissions parlementaires d'un point de vue plus sectoriel. Dans le passé a existé un Intergroupe de représentants locaux et régionaux des groupes politiques qui a joué un rôle

crucial dans l'inscription des questions urbaines à l'ordre du jour européen.

5.5.5. Avant la mise en œuvre du Traité d'Amsterdam, le Comité des régions souhaiterait suggérer au Parlement européen d'envisager de créer une plate-forme plus structurelle pour les questions urbaines. Idéalement, cela pourrait se faire sous forme d'une nouvelle commission de la politique urbaine. Pour l'instant le Comité des régions souhaite exprimer son intention de travailler en relation étroite avec le Parlement européen à la préparation du Forum urbain et du Livre blanc sur le développement urbain.

5.5.6. Les deux organes consultatifs de l'Union européenne sont déjà équipés pour aborder les questions urbaines de manière efficace. Le Comité des régions souhaite soutenir le Comité économique et social dans la poursuite de ses travaux sur la question urbaine européenne. Le Comité des régions lui-même continuera à développer la question urbaine au sein de sa commission 4 «Aménagement du territoire, politique urbaine, énergie, environnement».

5.5.7. Enfin, la nouvelle approche suggérée en matière de politique urbaine devrait également être reflétée au sein du Conseil européen. Le Comité des régions a été particulièrement satisfait de l'initiative de la présidence néerlandaise et des conclusions du Conseil de Noordwijk sur la politique urbaine. La volonté de développer cette question, de stimuler davantage les échanges d'expériences et de convenir d'une deuxième réunion au cours de la présidence du Royaume-Uni est particulièrement bienvenue. Le Comité des régions souhaiterait suggérer au Conseil de poursuivre ses travaux d'une manière structurée, de préférence en poursuivant les réunions du Conseil sur la politique urbaine sur une base annuelle.

5.5.8. Afin de profiter pleinement des discussions tenues au sein des différentes institutions, le Comité des régions souhaiterait suggérer que des réunions interinstitutionnelles soient organisées régulièrement. En outre, une rencontre avec des groupes d'intérêts particuliers pourrait avoir lieu une fois par an. Le Forum urbain proposé pourrait être la première de ces rencontres.

5.5.9. Le Comité des régions apprécie l'intention de la Commission européenne d'établir un groupe d'experts pour aider à la préparation d'un Livre blanc sur le développement urbain. Le Comité des régions estime que ce groupe ne devrait pas être composé seulement d'experts de divers États membres et de chercheurs expérimentés dans les questions urbaines et que la participation d'experts représentant les collectivités locales est tout aussi importante.

5.5.10. La nécessité d'une politique urbaine européenne intégrée ne signifie pas que d'autres niveaux d'autorités doivent cesser de rechercher l'intégration

politique. Les politiques nationales en particulier ont un impact profond sur les villes. Les collectivités locales sont financièrement dépendantes de leurs gouvernements nationaux pour mener à bien leurs responsabilités. Du fait de restrictions budgétaires, il devient de plus en plus important de mieux coordonner les politiques sectorielles plus générales. Par conséquent, le Comité des régions souhaite encourager le Conseil européen à promouvoir une intégration politique plus enracinée et des politiques urbaines nationales véritables.

5.5.11. Les collectivités locales et régionales tireront un profit substantiel de l'intégration des politiques au niveau national et européen. Cette intégration réduira considérablement le poids de la coordination des politiques et initiatives régionales nationales et communautaires très diverses qui existent actuellement. Toutefois, les collectivités locales elles-mêmes doivent également renouveler leurs efforts en vue d'utiliser les ressources disponibles aussi efficacement que possible.

5.5.12. Les collectivités locales doivent s'attaquer à leurs problèmes et utiliser leurs possibilités au niveau le plus approprié, c'est-à-dire le plus près possible des citoyens. Beaucoup de problèmes des villes se concentrent dans des quartiers spécifiques et des solutions doivent aussi être recherchées à ce niveau. La santé publique, l'intégration sociale, l'éducation et la sécurité publique exigent des solutions sur mesure. D'autre part, les politiques nécessaires pour stimuler l'économie, créer des emplois et promouvoir les transports en commun doivent être développées au niveau de la ville ou dans le cadre d'une conurbation plus large. Il faut aussi observer que les problèmes de certains quartiers ne peuvent être traités que dans les zones environnantes ou au niveau d'une conurbation plus large. Dans le même temps, il faut faire en sorte que ces zones à problèmes puissent bénéficier pleinement des progrès des zones plus prospères qui les environnent. Les interventions des Fonds structurels pourraient se révéler être une précieuse incitation à l'amélioration de cette cohésion urbaine.

5.5.13. Il convient d'affronter dans le cadre des compétences des collectivités locales les problèmes qui se posent au niveau des quartiers. Toutefois, pour plusieurs villes, il s'agit là d'une situation idéale, et non de la situation réelle. De surcroît, la plupart des limites administratives des collectivités locales ne coïncident pas, d'ordinaire, du point de vue administratif, avec la région urbaine fonctionnelle. Dans les cas où cela est possible, des formes plus permanentes et plus contraignantes de coopération entre les collectivités locales devraient être activement recherchées, et il conviendrait de mettre en place les structures nécessaires.

5.5.14. Dans le même temps, les collectivités locales devraient se concentrer sur leurs responsabilités essentielles, délivrer des services de qualité, avec un bon rapport coût/bénéfice et en traduisant constamment l'évolution des préoccupations de la société. Elles doivent améliorer la relation parfois éoussée qu'elles entretiennent avec leurs citoyens, relation qui est en grande partie

fondée sur la confiance. Les citoyens devraient devenir des acteurs intéressés au fonctionnement de la société urbaine.

5.5.15. Afin d'aborder toutes ces questions, les villes doivent s'organiser elles-mêmes. Les collectivités locales doivent tout d'abord rassembler les organisations locales, publiques ou privées, en vue de mobiliser les connaissances, les compétences et l'énergie. La coopération dans une conurbation exige des partenariats forts entre les collectivités locales. Sont également importantes les relations avec les gouvernements régionaux et nationaux et avec l'Union européenne. Les politiques et les programmes urbains devraient être élaborés, mis en place et suivis en partenariat avec les collectivités locales afin de prendre véritablement en ligne de compte l'expérience et les connaissances disponibles au niveau local. Cette capacité d'organisation des collectivités locales implique également un nouveau type de gestion urbaine capable d'élaborer des stratégies de développement urbain et de créer les coalitions nécessaires.

6. Conclusions

6.1. Le Comité des régions se déclare fortement favorable à la communication de la Commission européenne qui prend l'initiative d'ouvrir le débat concernant un futur ordre du jour urbain dans l'Union européenne. Cette communication traduit pleinement l'attention renouvelée qui est accordée à nos villes, ainsi que la nécessité pour l'Europe de se rapprocher davantage de ses citoyens. Il s'agit là d'un progrès de première importance pour ce qui est de prendre conscience du fait que les zones urbaines d'Europe sont véritablement les moteurs de la croissance économique, de la prospérité et de la culture, mais qu'elles doivent aussi affronter les problèmes les plus graves de la société moderne. Le Comité des régions estime que le temps est maintenant venu d'ouvrir un débat sur ces questions à l'échelle européenne, et c'est pourquoi il soutient fermement le projet de la Commission européenne et du Conseil de ministres de créer un Forum urbain en 1998. Les résultats de ce débat devraient être développés de manière plus approfondie pour donner lieu à un Livre blanc sur le développement urbain.

6.2. Les villes présentent des facettes nombreuses et possèdent de nombreuses dimensions. D'une part, ce sont les moteurs des économies régionales et nationales. D'autre part, ces villes, et plus particulièrement certaines zones urbaines, se trouvent gravement dégradées en raison de problèmes sociaux, économiques et environnementaux. Des niveaux de chômage élevés, la pauvreté, ainsi que de mauvaises conditions de vie et le manque de sécurité, ont pour conséquences l'exclusion sociale et la ségrégation. Cela menace de plus en plus la vitalité économique et sociale et la cohésion de notre société. Le Comité des régions est fermement convaincu qu'il faut inverser ce processus. Il faut que les villes soient de nouveau les lieux où nous ayons envie de vivre, d'élever nos enfants et de passer notre temps de loisirs.

6.3. Le Comité des régions est persuadé qu'il existe un besoin considérable d'améliorer les relations entre

les villes et les régions plus vastes qui les entourent. Cette forte interdépendance se reflète dans la notion de zones urbaines fonctionnelles (ZUF). Cette notion devrait avoir valeur universelle, indépendamment de la taille des villes, et devrait constituer le point de départ d'une future politique européenne. Le principal défi auquel nous sommes confrontés consiste à élaborer une politique urbaine européenne de telle manière que soient englobées dans cette politique les villes et leur région, de toutes dimensions et de toute nature qu'elles soient. Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) constitue une première réponse à ce défi, réponse que devraient enrichir les séminaires transnationaux organisés par la Commission européenne.

6.4. Le Comité des régions marque son accord sur le fait que plusieurs instruments communautaires ont déjà un impact considérable sur le développement urbain. Toutefois, cela n'est pas la même chose qu'une politique urbaine européenne qui coordonne et intègre les actions communautaires et qui soit spécifiquement axée sur les villes et leurs habitants. Dans plusieurs de ses avis, le Comité des régions a déjà émis des idées sur la manière dont il conviendrait d'intégrer la perspective locale et régionale dans des politiques et des programmes communautaires particuliers. Ce dont nous avons besoin aujourd'hui, c'est d'une nouvelle démarche globale vis-à-vis des zones urbaines. En la matière, cela devrait être avant tout de la responsabilité des collectivités locales, avec le soutien des pouvoirs publics régionaux et nationaux, et en partenariat avec eux. Le Comité des régions souligne la nécessité d'une intégration des politiques en ce qui concerne les questions urbaines à tous les niveaux de l'administration. À cet égard, l'élaboration d'une politique urbaine nationale intégrée dans tous les États membres constitue une priorité de très grande importance. Afin d'atteindre son objectif principal de cohésion, l'Union européenne devrait mettre au point une politique urbaine qui soit complémentaire de ces politiques nationales, qui reflète la nécessité d'aligner plus étroitement sur les besoins des villes les politiques et les plans d'action communautaires qui affectent déjà les villes et qui respecte le principe de subsidiarité.

6.5. Le Comité des régions estime qu'une démarche nouvelle vis-à-vis des questions urbaines nécessiterait en premier lieu un cadre clair de développement urbain. Ce cadre devrait reposer sur une vision et une stratégie relatives au futur rôle des villes. Il devrait refléter les effets sur l'aménagement du territoire de l'intégration européenne, de la spécialisation et des réseaux transeuropéens. Toutefois, ce cadre doit aussi permettre de traiter toute une série de questions d'échelle européenne concernant le chômage, l'exclusion sociale, la régénération urbaine, la durabilité, la mobilité, la sécurité, l'éducation, la jeunesse et la santé publique. Afin que la complémentarité soit assurée, il faut que ce cadre prenne en compte la politique nationale, et il faut aussi qu'il soit suffisamment souple pour pouvoir tenir compte des différences régionales qui appellent des mises en œuvre conçues sur mesure. Lorsqu'un tel cadre aura été mis au point, les politiques et les programmes (sectoriels) actuels qui ont des incidences sur les villes devront être adaptés et de nouvelles mesures communautaires devront être mises à l'épreuve du cadre en question. Le Comité des

régions est convaincu que cela améliorera de façon substantielle aussi bien l'efficacité et la rentabilité de l'utilisation des ressources communautaires que la transparence des politiques de l'Union européenne.

6.6. Le Comité des régions plaide en faveur d'un agenda urbain européen qui soit fondé sur l'expérience des collectivités locales, étant donné que c'est au niveau local que doivent être mises en œuvre au quotidien de nombreuses mesures sectorielles. En outre, les villes (et surtout les villes et régions urbaines les plus importantes) sont parmi les premières à être confrontées à la fois aux problèmes et aux possibilités que doit traiter la société moderne. L'expérience acquise au niveau local démontre que le renforcement de la structure économique doit constituer la pierre d'angle de toute politique urbaine. Toutefois, il est également très clair que cela ne peut se faire que par des initiatives parallèles visant à renforcer les infrastructures sociales — éducation et formation, qualité de la vie, sécurité et soins — et s'adressant en particulier à ceux qui sont des exclus sociaux. En d'autres termes, il s'agit de développer un tissu urbain solide, de créer des quartiers dotés d'une valeur propre et d'améliorer la participation des citoyens.

6.7. Une politique urbaine européenne devrait faciliter une démarche intégrée et coordonnée, et aussi plus spécialement orientée vers les questions urbaines. De plus, cette démarche devrait être fondée sur une diffusion de l'information permettant de mettre en évidence les besoins et les tendances et de garantir un suivi fiable et, par conséquent, être indépendante des critères utilisés au moment de répartir les financements. En même temps qu'elle engloberait les statistiques, cette démarche devrait inclure de l'information sur les politiques et les projets ayant pour objectif spécifique d'améliorer l'élaboration de politiques pour les zones urbaines. Le Comité des régions estime aussi qu'il existe un besoin important de partenariat entre les différents niveaux d'administration ainsi qu'avec le secteur privé, les établissements d'enseignement et les divers acteurs au niveau urbain. Il convient que ce partenariat soit appuyé par une participation efficace aux réseaux urbains, en tirant parti de leur expérience et de leur structure éprouvée. Ce partenariat demande aussi une meilleure concentration et une coordination plus forte des activités en réseaux, ce qui pourrait se faire dans le cadre du Comité des régions.

6.8. Le Comité des régions est fermement convaincu que la politique urbaine devrait mettre l'accent sur la reprise socioéconomique à long terme et être liée au potentiel intrinsèque des quartiers urbains, de manière à rendre vie à ces zones. Cette revitalisation de l'intérieur nécessite en premier lieu un meilleur ciblage, tant au plan géographique qu'au plan des thématiques, l'accent étant mis sur les quartiers les plus gravement démunis, comme cela a déjà été souligné dans le premier rapport sur la cohésion. C'est pourquoi le Comité des régions approuve la proposition qui figure dans l'Agenda 2000 et qui vise à intégrer les questions urbaines aux programmes généraux dans le cadre d'un objectif 2 redéfini qui concernerait la restructuration économique sociale. Cela donnera la possibilité d'exploiter les succès du programme *Urban* tout en mettant un accent supplémentaire sur la lutte contre le chômage et sur l'encouragement

à la cohésion sociale. Il faut toutefois noter qu'un recentrage plus poussé sur les zones urbaines dans le cadre des programmes régionaux de l'objectif 1 a tout autant d'importance. En même temps, une politique urbaine européenne doit aussi intégrer les zones urbaines qui ne sont pas éligibles au titre des aides régionales et inclure les programmes du nouvel objectif horizontal 3 visant à combattre l'exclusion sociale. En outre, le Comité des régions souhaite insister sur l'importance de programmes visant à répondre aux nouveaux besoins des villes. Le succès des démarches novatrices suivies dans le cadre des projets pilotes urbains fondés sur l'article 10, et dans le cadre du programme *Urban* lui-même, demande que soit maintenu un programme substantiel de développement urbain.

L'expérience accumulée dans les démarches novatrices (PPU et *Urban*) offre aujourd'hui aux villes, aux experts, aux responsables associatifs, la possibilité d'enrichir leur savoir-faire de la connaissance de ce qui se passe dans les autres pays de l'Union. C'est une qualification qui est aujourd'hui nécessaire. Les échanges doivent être structurés et se mettre en place dans la durée. Le Comité des régions propose que la Commission encourage cet échange de savoir-faire et y associe les experts, les associations, les responsables des collectivités locales et les universitaires. Cet échange doit permettre de mieux former les acteurs aux enjeux et à la maîtrise d'une politique urbaine européenne. Ces acteurs exercent des fonctions diversifiées, ils sont autant d'éléments pertinents de la réussite d'une politique urbaine. Ils préfigurent les métiers de demain. La réflexion/action sur la formation des acteurs de la ville doit concilier la qualification individuelle et la qualification collective: équipe pluridisciplinaire, élus locaux ou militants associatifs.

6.9. La réalisation et la mise en œuvre d'une politique urbaine européenne nécessite aussi que des changements soient apportés aux Institutions. Le Comité des régions propose que la Commission européenne crée une équipe interdisciplinaire au sein de la direction générale de la politique régionale et de la cohésion et en attribue la responsabilité globale à un commissaire. Le Comité des régions estime que cette structure devrait bénéficier de l'appui d'un groupe d'experts en questions urbaines, groupe qui se composerait d'experts provenant des États membres et de chercheurs spécialisés dans les questions urbaines, et l'expertise des collectivités locales devrait être prise en compte. Cette structure demande que le Parlement européen apporte son soutien démocratique.

La commission 4 «Aménagement du territoire, politique urbaine, énergie, environnement» du Comité des régions et la section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du Comité économique et social pourraient servir de modèle à un tel groupe. Le Comité des régions estime que l'initiative du Conseil sur les questions urbaines doit être poursuivie de manière structurée, afin qu'il soit possible de réaliser une intégration des politiques, un décloisonnement et la mise en place de politiques urbaines authentiques à tous les niveaux de l'administration. Le Comité des régions est convaincu qu'une politique urbaine européenne ne peut se réaliser que par une coopération étroite entre toutes les Institutions et leurs organes consultatifs.

6.10. Une politique urbaine européenne appelle aussi un certain nombre de changements au niveau local. Le Comité des régions souhaite encourager les collectivités locales à entreprendre un effort renouvelé en vue de faire un meilleur usage, plus ciblé, des ressources disponibles. Il faut que les problèmes urbains soient abordés au niveau le plus proche du citoyen. Souvent, cela veut dire au niveau du quartier, mais certains des problèmes et des possibilités en cause demandent des réponses qui sont à apporter au niveau de la ville où à l'échelle plus large de la conurbation. Pour de nombreuses villes, cela supposera de faire intervenir une restructuration de l'administration en vue de développer des formes plus permanentes et plus contraignantes de coopération au sein de la région. Toutefois, le Comité des régions estime que cela nécessite aussi un nouveau style de gestion urbaine qui consiste à mobiliser la connaissance, la compétence et l'énergie de toutes les organisations, qu'elles soient privées ou publiques, et qui consiste aussi à considérer les citoyens comme des acteurs qui investissent dans la société urbaine.

6.11. Faire le choix de développer des villes dotées de vitalité et qui soient durables pour le 21^e siècle n'est pas seulement une préoccupation urbaine mais présente aussi une importance cruciale au niveau national et européen. Le renforcement de l'urbanisation exige de la persévérance. Le traitement des problèmes urbains — approche dont l'émergence, en tant que telle, est très récent — a trop souvent souffert par le passé de changements incessants de politiques et d'une volatilité de la politique. Ce qu'il faut dorénavant est une nouvelle démarche européenne coordonnée et intégrée, se fondant sur les villes inscrites dans leur contexte régional et se fondant aussi sur leurs citoyens. L'Europe du citoyen commence dans nos villes.

Bruxelles, le 14 mai 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur «Tourisme culturel urbain et potentiel d'emploi»

(98/C 251/05)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu les décisions de son Bureau en date du 11 juin 1997 et du 18 février 1998, en vertu de l'article 198c, paragraphe 4, du Traité établissant la Communauté européenne, d'émettre un avis sur la question «Tourisme culturel urbain et potentiel d'emploi» et d'attribuer la préparation de cet avis à la commission 4 «Politiques urbaines»;

vu l'avis du Comité des régions (CdR 206/96 fin) ⁽¹⁾ sur le premier rapport sur la prise en compte des aspects culturels dans l'action de la Communauté européenne ⁽²⁾ et son avis (CdR 69/97 fin) ⁽³⁾ sur la Communication de la Commission «Politique de cohésion et culture — Une contribution à l'emploi» ⁽⁴⁾;

vu la Communication de la Commission «La question urbaine: orientations vers un débat européen» ⁽⁵⁾ et la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant l'établissement d'une initiative communautaire en faveur de la manifestation «Ville européenne de la culture» ⁽⁶⁾;

vu le projet d'avis (CdR 422/97 rév. 3) adopté par la commission 4 le 14 janvier 1998 (rapporteur: Mme Freehill);

considérant que si la culture d'une zone urbaine est reconnue depuis longtemps comme un instrument extrêmement utile à la rénovation urbaine, en termes d'amélioration de l'image des villes, de contribution au développement des infrastructures, d'encouragement au tourisme et de limitation des conséquences de la restructuration économique, son potentiel n'a jamais été pleinement ni explicitement reconnu dans les politiques urbaines,

a adopté lors de sa 23^e session plénière des 13 et 14 mai 1998 (séance du 13 mai), à l'unanimité, le présent avis.

1. Introduction

1.1. La diversité du patrimoine culturel et le dynamisme de la création artistique et culturelle de l'Europe sont l'un de ses atouts les plus précieux. Les zones urbaines sont de plus en plus considérées comme des éléments du patrimoine culturel national et comme des lieux d'offre culturelle et touristique. La conservation de ce patrimoine et la qualité de l'offre culturelle renforcent l'attrait des zones urbaines et revêtent donc un intérêt économique, comme facteur d'attraction des investissements et comme source de tourisme urbain. Si la Commission européenne a reconnu qu'il existait un lien direct entre la politique de cohésion et culture et ses effets sur l'emploi, les potentialités de cet atout culturel, de même que les possibilités d'innovation qu'il offre, sont encore largement sous-exploitées.

1.2. Le présent avis traite essentiellement du tourisme culturel, et en particulier de la redéfinition précise de ses

objectifs en examinant ses effets sur l'économie et l'emploi dans l'environnement urbain. Ce faisant, le Comité des régions ne suggère pas de n'envisager le tourisme culturel que sous cet aspect. En réalité, bien d'autres avis du Comité soulignent l'intérêt des activités culturelles en termes de contribution à la cohésion sociale, à l'identité régionale et au développement du tissu social dans un environnement urbain ou rural.

1.3. La Commission européenne reconnaît néanmoins que «les activités culturelles sont en particulier une caractéristique importante des villes européennes» ⁽⁷⁾. Si le tourisme culturel est un thème qui revient sans cesse dans la communication de la Commission, il est peu question de ses effets sur l'emploi et de leur importance. Le potentiel économique de la culture dans les zones urbaines est d'autant plus vital quand on considère les graves problèmes de chômage qui se concentrent dans ces zones. La crise économique aiguë que connaissent certaines villes menace le tissu social et est un terreau favorable à l'émergence de «sous-cultures» souvent discordantes.

⁽¹⁾ JO C 116 du 14.4.1997, p. 65.

⁽²⁾ COM(96) 160 final.

⁽³⁾ JO C 379 du 15.12.1997, p. 21.

⁽⁴⁾ COM(96) 512 final.

⁽⁵⁾ COM(97) 197 final.

⁽⁶⁾ COM(97) 549 final — JO C 362 du 28.12.1997, p. 12.

⁽⁷⁾ Communication de la Commission européenne — Politique de cohésion et culture — Une contribution à l'emploi — COM(96) 512 final.

2. La contribution de la culture au développement économique

2.1. Les nombreuses expressions de la culture ont une grande influence sur le bien-être social et économique d'une région. La culture, et toutes les activités connexes, sont une source directe et indirecte d'emplois. La culture détermine de plus en plus le lieu d'implantation de nouveaux investissements, puisqu'elle contribue à améliorer l'image et l'attrait d'une région. Il s'agit donc d'un facteur déterminant de la renaissance sociale et économique d'une région en crise et peut jouer à cet égard un rôle positif en favorisant l'intégration sociale.

2.2. Lorsqu'il s'agit de souligner les effets bénéfiques directs de la culture sur l'économie d'une région, le tourisme culturel est souvent considéré comme l'élément ayant le plus grand potentiel de création d'emplois. Si l'article 128(4) du Traité prévoit que la Communauté doit tenir compte des aspects culturels dans toutes ses politiques, les règlements des Fonds structurels ne font pas explicitement mention de la culture. Indépendamment des avantages économiques qu'il comporte, l'intérêt du tourisme réside donc dans le fait qu'il peut contribuer à faire changer les comportements face à la culture et au patrimoine culturel, en particulier parmi les hommes politiques. Le tourisme culturel permet donc de donner aux projets culturels une «tonalité» plus pratique et fournit la preuve matérielle des retombées probables de l'économie sur la culture.

2.3. Par conséquent, bien que culture et tourisme soient dans une large mesure interdépendants, ils peuvent avoir des objectifs de départ très différents, qui ne permettent pas toujours une coopération sans nuage. Des divergences apparaissent communément lorsque:

- les délais de programmation sont d'ordres de grandeur différents;
- des différends se font jour quant à la définition et à l'évaluation des produits;
- une connaissance insuffisante du marché limite les initiatives à des domaines spécialisés;
- la commercialisation et la promotion des produits culturels sont réalisées par les producteurs eux-mêmes et sont rarement intégrées dans des réseaux de promotion et de commercialisation touristiques;
- l'exploitation touristique inappropriée du patrimoine culturel peut causer des dysfonctionnements ou des altérations négatives de ce patrimoine.

Les marchés du tourisme culturel sont complexes et fragmentés, et ne sont pas toujours desservis très efficacement par les voies touristiques conventionnelles.

3. Le tourisme urbain

3.1. Les problèmes auxquels nombre de zones urbaines sont confrontées en Europe, en particulier dans les secteurs économiques traditionnels, ont accru l'importance du secteur du tourisme. Les villes ont pris conscience de leurs possibilités en la matière, le renforcement de la fonction touristique d'une ville pouvant améliorer la structure économique de la région et le tourisme dépendant des PME, qui sont les pierres d'angle de l'économie locale. La contribution du tourisme a également été officiellement reconnue par le Conseil Tourisme (26 novembre 1997) sur l'emploi et le tourisme dans la lutte contre le chômage en Europe. La communication de la Commission «La question urbaine — orientations pour un débat européen»⁽¹⁾ souligne également le rôle du tourisme urbain dans la croissance de l'économie locale, rôle que la Commission invite également à mieux prendre en compte dans le développement d'une perspective urbaine dans les politiques de l'UE.

3.2. Certains problèmes relatifs à l'influence du tourisme urbain et de son développement subsistent cependant. Le rôle du tourisme urbain en tant qu'outil de la régénération urbaine et du développement socioéconomique peut-être mieux compris en examinant les statistiques de bases en la matière, notamment au niveau des villes et des régions. Malgré les efforts passés et présents de l'Union européenne⁽²⁾ en vue d'assurer la collecte d'informations statistiques dans le domaine du tourisme et la diffusion d'information harmonisée sur l'offre et la demande touristiques, de nouveaux travaux devraient être entrepris pour développer les statistiques disponibles et les rendre comparables pour ce qui est des zones urbaines. Dans certains cas, la mise à jour des statistiques dans ce domaine est facultative, d'où leur faible degré de fiabilité. Des différences existent également quant à la définition d'un «touriste/visiteur» pour la collecte des données.

3.3. Certaines villes disposent de stratégies touristiques cohérentes, mais pour d'autres, le tourisme ne fait pas partie des priorités de développement futur. La concurrence accrue que se livrent les villes entre elles suscite de plus en plus un débat sur la manière de développer le potentiel du tourisme urbain. Toutefois, l'organisation d'actions en matière de tourisme et la planification touristique varient, certaines villes démontrant peu de stratégies touristiques. Le tourisme culturel est considéré plus spécifiquement comme un secteur d'avenir dont les zones urbaines peuvent exploiter le

⁽¹⁾ COM(97) 197 final.

⁽²⁾ Directive du Conseil 95/57/CE — JO L 291 du 6.12.1995, p. 32.

potentiel pour compenser les pertes d'emplois dans les secteurs industriels traditionnels. Pourtant, cet aspect du tourisme est probablement le plus limité, étant donné la différence de qualifications de la main-d'œuvre dans le secteur des services et dans l'industrie.

3.4. Il convient néanmoins de souligner que toutes les villes ne sont pas en mesure d'exploiter le tourisme ou le tourisme culturel pour favoriser leur développement économique.

3.5. Trois conditions fondamentales sont indispensables à une zone urbaine pour lui permettre d'envisager sérieusement de développer son tourisme:

- elle doit bénéficier d'une bonne ou d'une intéressante image de marque. Les touristes doivent être convaincus qu'ils auront du plaisir à visiter la ville. Il est cependant difficile de dire avec précision dans quelle mesure l'image influence le choix de la destination et dans quelle mesure le produit touristique offert correspond à cette image;
- elle doit proposer toute une gamme de produits touristiques de qualité. La ville doit être en mesure de proposer des attractions et des produits de base de qualité ainsi qu'un ensemble de services complémentaires (logements, restaurants, transport, service d'information, etc.). Ces produits doivent correspondre à l'image de la ville et présenter une touche d'originalité;
- elle doit avoir la capacité de préserver à long terme l'efficacité de son développement touristique. Cela veut dire également entretien des produits touristiques, présence d'une main-d'œuvre qualifiée et campagnes de marketing efficaces.

3.6. Le développement de la culture et du tourisme culturel doit s'articuler dans une perspective multisectorielle intégrée. La mise en place d'une stratégie de développement urbain et touristique est un élément essentiel de ce processus, qui exige de la part du gouvernement local une très bonne capacité en matière de compétitivité et d'organisation, ainsi que la mise à disposition de ressources financières. La collaboration stratégique entre le gouvernement et les entreprises privées, par la création de partenariats à la fois au sein du secteur public lui-même et entre le public et le privé, est indispensable pour renforcer le développement d'un tourisme culturel urbain. Les villes doivent également se montrer disposées à coopérer entre elles en matière d'échange d'expériences et de savoir-faire sur la meilleure façon d'exploiter les biens culturels.

3.7. Les recherches entreprises par l'Institut européen de la recherche urbaine comparative (EURICUR) en 1993 sur une étude comparative de la part que prennent les activités de loisirs et de tourisme à la rénovation des zones urbaines ont souligné l'émergence du tourisme urbain et l'importance de la branche du tourisme culturel. Si l'impact économique et la création d'emplois ont été très peu chiffrés, cette étude fait état d'un certain

nombre de remarques d'ordre général, parmi lesquelles on peut citer:

- l'absence d'une vision commune de la culture et du tourisme dans les villes;
- la nécessité de développer et de coordonner les possibilités en matière de formation et d'emploi;
- le manque de professionnalisme et l'échec du contrôle des normes dans certaines activités du secteur touristique;
- la nécessité de stimuler le partenariat entre les institutions culturelles et le secteur privé;
- l'intérêt de lier les activités et manifestations culturelles à l'infrastructure urbaine;
- la nécessité d'élaborer une stratégie des manifestations culturelles, de prolonger la saison et d'organiser des manifestations à divers endroits de la ville;
- le désir d'éviter l'apparition d'une imagerie de synthèse (la ville assimilée à un parc d'attraction).

3.8. Il est donc indispensable que les villes investissent dans leurs infrastructures culturelles, financent le secteur productif de la culture et investissent dans les ressources humaines pour répondre au besoin de développement. Elles doivent également impliquer leurs citoyens dans ce processus et utiliser le potentiel endogène de leur secteur culturel et de leurs entreprises culturelles.

3.9. Le développement des atouts culturels des zones urbaines peut par ailleurs accroître le prestige d'une ville en tant que destination du secteur en expansion du tourisme d'affaire et de congrès. De même, le tourisme d'affaire peut être complémentaire des activités culturelles d'une ville. Cette branche du secteur touristique est considérable (162 milliards d'euros en 1995) et génère de 1,5 à 2 fois son chiffre d'affaires direct en un certain nombre d'activités connexes. Pour consolider leur présence dans ce marché, les villes européennes doivent rester en tête de la concurrence mondiale en mettant l'accent sur leur degré élevé de professionnalisme et la diversité de leurs produits, notamment en termes de destinations et de cultures. Une planification cohérente est donc nécessaire, tant dans le secteur du tourisme culturel que du tourisme d'affaire.

4. Les problèmes liés à une politique culturelle

4.1. Le problème auquel on se trouve initialement confronté lorsque l'on aborde les problèmes liés à la culture est l'absence de définition de la culture à l'échelle

européenne. La diversité de la culture et des activités qui s'y rapportent globalement empêche de proposer des définitions précises valables dans le domaine de la culture et des industries connexes. Cependant, toute définition doit intégrer et souligner l'intérêt de la diversité culturelle.

4.2. Définir la culture et ses activités est une entreprise complexe, la difficulté intrinsèque étant de quantifier l'influence de la culture et du tourisme culturel. L'absence de consensus, tant au niveau méthodologique qu'opérationnel, sur la manière de chiffrer cette influence n'est pas un problème qui se limite aux activités culturelles. L'absence de méthodologie entraîne une disparité considérable des informations et empêche donc toute systématisation du traitement de l'information. La Commission a lancé une série d'études destinées à améliorer la compréhension et le calcul des effets de la culture sur l'emploi et de l'intervention des Fonds structurels. Les données dont on dispose pour la culture et le tourisme culturel ne sont pas homogènes car il est difficile de quantifier les investissements dans ce secteur, sans parler de leurs effets sur l'emploi.

Cependant, les estimations suggèrent que, quantitativement, l'investissement culturel, comparé à l'investissement en infrastructures, peut augmenter de manière significative l'attrait d'une région. Il convient cependant de ne pas oublier l'influence qualitative des investissements culturels.

4.3. S'il paraît simple de définir les activités culturelles ou artistiques proprement dites dans une branche, il existe de nombreuses fonctions ou industries de soutien secondaires que l'on peut inclure ou non dans la définition. Cela dépend généralement de leur acception et, par conséquent, de la méthode de compilation des données choisie. Dans certains États membres, les industries culturelles ne font pas l'objet d'une définition ou d'une distinction particulière dans la classification par catégories professionnelles lors de la collecte des données sur l'emploi. Cela complique d'autant le calcul du niveau d'emplois induits ou résultant indirectement des activités culturelles.

4.4. Des études réalisées dans certains États membres ont montré que la culture est un pourvoyeur d'emplois d'importance, en particulier pour les jeunes, et surtout pour la main-d'œuvre féminine. Si certaines branches du secteur culturel emploient en majorité des indépendants ou des personnes à temps partiel, elles peuvent s'appuyer aussi sur le bénévolat, les emplois mal rémunérés ou subventionnés et les activités à but non lucratif.

4.5. La pleine concrétisation du potentiel des industries à vocation culturelle rencontre quelques obstacles, parmi lesquels on peut citer:

— le niveau croissant de professionnalisme du secteur. Souvent, les établissements de formation n'ont pas conscience de ce que le développement du secteur implique;

— l'imperméabilité potentielle du secteur à toute coopération et partenariat, ce qui influence également la qualité du «produit» culturel;

— un certain élitisme du secteur culturel.

4.6. Néanmoins, les industries culturelles représentent une source significative d'emplois par rapport à d'autres secteurs industriels et contribuent souvent à encourager des personnes dont le niveau de formation est faible, qui ont un handicap ou sont exclues du marché du travail, à faire un effort de réintégration dans l'économie.

5. Les villes européennes de la culture

5.1. La désignation de villes européennes de la culture peut être essentielle pour stimuler le développement de la culture et du tourisme culturel dans la ville auquel on donne ce titre. Certaines villes ont valorisé mieux que d'autres l'impact culturel qu'elles avaient acquis pendant un an en tant que «Ville de la culture». Ce titre contribue certainement à donner une meilleure image de la ville comme lieu de tourisme culturel, à mettre en place un réseau informel entre les villes et les institutions culturelles et à susciter des actions de la part du secteur public comme du secteur privé.

5.2. La plupart des villes concernées ont utilisé le label de «Ville européenne de la culture» à des fins de promotion personnelle. Même si cela est parfaitement acceptable, il faut davantage de planification préalable pour assurer une interaction plus efficace avec les politiques et les institutions existantes, mais aussi l'intégration du transfert et de l'innovation sous forme d'actions et de projets pilotes.

5.3. Il est donc important que de véritables actions de suivi soient mises en œuvre en vue de mettre en lumière les actions innovatrices développées et d'en tirer les leçons. À cet égard, la conclusion d'accords, le cas échéant, entre les secteurs du tourisme et de la culture, peut contribuer à mettre des structures durables au service de la promotion et du développement du tourisme culturel dans la ville pendant la période qui suit la désignation.

5.4. Si des études ont bien été effectuées sur l'impact de la désignation de «Ville de la culture»⁽¹⁾, il convient de s'interroger sur son effet à long terme. S'agit-il d'une action durable ou d'une manifestation unique et

(1) Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant l'établissement d'une initiative communautaire en faveur de la manifestation «Ville européenne de la culture» — COM(97) 549 final — JO C 362 du 28.11.1997, p. 12) et l'étude sur les Villes européennes de la culture et les mois culturels européens préparée par le Réseau des Villes de la culture d'Europe.

éphémère? Des études réalisées à Glasgow en 1990 suggèrent que l'effet net sur l'économie régionale peut être estimé entre 10 à 14 millions de livres sterling et l'impact sur la création d'emploi à 5 500 hommes-année. Les dépenses du secteur public ont été chiffrées à 7 000 £ par offre d'emploi. Mais après 1990, on a assisté au déclin de l'emploi dans le secteur touristique.

5.5. Les modalités de participation d'une ville à l'initiative intitulée «Ville européenne de la Culture» comprennent un projet contribuant au développement de l'activité économique, particulièrement en termes d'emploi et de tourisme, et la nécessité de développer un tourisme culturel innovateur de grande qualité. Si ces aspects sont souhaitables, il importe également de souligner la nature et la qualité des emplois créés et de garantir dans la mesure du possible qu'il s'agit d'emplois durables.

6. Autres domaines à examiner

6.1. *Recherches sur les effets du tourisme culturel*

6.1.1. Étant donné les faiblesses soulignées, un certain nombre de domaines justifient que de plus amples études soient entreprises au niveau européen. Il faut de toute urgence élaborer une définition des industries et du tourisme culturels valable au niveau de l'UE toute entière en fixant des critères et des catégories d'activité. Une telle définition contribuerait grandement à l'élaboration de données comparables et augmenterait le degré de précision des débats sur le secteur du tourisme culturel.

6.1.2. Une étude des habitudes des consommateurs dans le domaine de la culture et des activités culturelles serait utile. Elle examinerait quel prix les gens sont prêts à payer pour la culture et déterminerait la demande latente ou insatisfaite dans ce domaine. Il faudrait également tenir compte en développant les possibilités d'expansion du marché du tourisme culturel des besoins de certains groupes de la population, tels que les personnes âgées et les handicapés. Ces travaux devront s'appuyer sur les expériences réalisées au niveau international.

6.1.3. Parce que l'on ignore généralement comment renforcer les effets bénéfiques du tourisme culturel, le développement de «mesures de production» des activités culturelles permettrait d'établir une comparaison et de déterminer les effets de la culture sur la santé économique des zones urbaines. Ces travaux pourraient avoir pour objet d'examiner des mesures telles que l'évaluation du public ou de l'assistance à des activités, l'opinion du consommateur sur la qualité, etc.

6.2. *Vers une stratégie de promotion des activités culturelles*

6.2.1. Pour augmenter le revenu et l'emploi dans le secteur du tourisme culturel, il faut que les zones urbaines définissent explicitement les objectifs poursuivis par le développement d'institutions, d'activités et de manifestations culturelles dans le cadre d'une stratégie globale du tourisme.

6.2.2. La culture doit être considérée comme un élément stratégique du développement d'une politique urbaine européenne. Il faut en outre s'assurer que les interventions des Fonds structurels puissent se concentrer également sur la culture et son potentiel touristique. Un moyen d'y parvenir est de mentionner spécifiquement la culture dans les règlements des Fonds structurels.

Au niveau de l'UE, il conviendrait d'établir des codes de bonne conduite et de bonnes pratiques à l'intention de l'industrie du tourisme culturel, dans des domaines tels que la formation de qualité et la certification reconnue des professionnels concernés, par exemple les guides touristiques, les services de qualité offerts, notamment en ce qui concerne les connaissances relatives à des sites géographiques et des attractions culturelles spécifiques. À cet égard, des labels de qualité reconnus au niveau de l'UE pourraient également être attribués.

6.2.3. En vue du développement stratégique des activités culturelles urbaines et du tourisme urbain dans l'UE, il est suggéré, comme dans l'avis du Comité des régions sur «la question urbaine: orientations vers un débat européen»⁽¹⁾ qu'un mécanisme visant l'intégration politique, la diffusion d'information et une défragmentation des actions tout en garantissant la collaboration et la participation de tous les secteurs publics/privés liés au tourisme urbain soit mis au point au sein de la Commission européenne de manière à alimenter directement la «question urbaine». La nécessité d'un processus de coordination a également été reconnue par le Conseil Tourisme sur l'emploi et le tourisme.

6.3. *Liens transnationaux et pluriculturels*

6.3.1. Pour ouvrir certaines activités culturelles réservées à un public relativement restreint dans les zones urbaines et augmenter le niveau d'innovation du secteur, il conviendrait de mettre davantage l'accent sur les contacts transnationaux des villes entre elles, éventuellement en valorisant les meilleures pratiques et les nouvelles approches dans l'exploitation des biens culturels mais également en rapprochant les villes qui ont des

⁽¹⁾ CdR 316/97 final.

aspects communs dans leur tourisme culturel. Des initiatives telles que le projet «Villes d'art en Europe» permettraient d'ouvrir des circuits touristiques urbains entre les villes qui ont une histoire ou une culture commune, ce qui leur procurerait un avantage certain en termes de concurrence. Grâce à une coopération au niveau transnational, il est possible, en créant des réseaux spécifiques de pôles d'attraction urbains, de créer des produits européens compétitifs.

6.3.2. Il conviendrait d'insister davantage sur les initiatives de marketing. La concurrence de plus en plus vive au niveau international accroît l'intérêt de partenariats transnationaux en vue:

- d'évaluer la réussite des mesures déjà implantées;
- de promouvoir des formules de vacances et des produits touristiques expérimentaux;
- d'accroître la compétitivité internationale en préservant les caractéristiques nationales spécifiques mais aussi en normalisant les produits touristiques et l'image de marque des villes;
- d'améliorer les communications et les réseaux, notamment pour des publics cibles tels que les handicapés.

Cela pourrait se faire au niveau communautaire mais également par le biais de réseaux de villes européennes offrant aux touristes potentiels de l'UE et de pays tiers

un ensemble d'expériences européennes en matière de culture urbaine.

7. Conclusions

7.1. Les villes doivent réaffirmer et définir leur rôle culturel en Europe. En vue d'assumer une fonction forte en matière de tourisme culturel et de partager les bénéfices que cela entraîne, une ville doit investir dans sa propre créativité et dans les caractéristiques qui font son originalité et qui présentent un intérêt au-delà de la région proche. Bien qu'il soit nécessaire d'harmoniser la qualité, il y a lieu également d'éviter l'uniformité et le danger de voir les villes européennes se ressembler les unes aux autres.

7.2. Les villes européennes doivent désormais progresser en vue d'intégrer le tourisme et en particulier les mesures relatives au tourisme urbain dans les stratégies de développement urbain. Les villes doivent pouvoir faire face à la croissante mobilité des activités de détente, de loisir et de tourisme, et refaire de la ville un centre d'attraction et un pôle d'expériences culturelles nouvelles et naissantes. Les zones urbaines doivent également puiser dans le potentiel du tourisme culturel pour soutenir leur développement socioéconomique, en utilisant les ressources humaines, en intégrant des groupes tels que les jeunes et les femmes dans la force de travail, en modernisant leurs atouts économiques et culturels, en mobilisant les investissements et en régénérant et restructurant les systèmes urbains.

Bruxelles, le 13 mai 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «sécurité nucléaire et la démocratie locale et régionale»

(98/C 251/06)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la déclaration finale de la conférence européenne sur la sûreté nucléaire et la démocratie locale et régionale organisée à Göteborg les 24, 25 et 26 juin 1997;

vu ses décisions en date du 10 décembre 1997 et du 18 février 1998 chargeant la commission 4 (aménagement du territoire, questions urbaines, environnement, énergie) d'élaborer une résolution sur la déclaration finale de la conférence européenne sur la sûreté nucléaire et la démocratie locale et régionale organisée à Göteborg les 24, 25 et 26 juin 1997;

vu le projet de résolution (CdR 423/97 rév. 2) adopté par la commission 4 lors de sa réunion du 12 décembre 1997 (rapporteur: M. Soulsby),

a adopté lors de sa 23^e session plénière, tenue les 13 et 14 mai 1998 (séance du 14 mai), la résolution ci-après à la majorité des voix.

1. Le Comité des régions, ayant pris connaissance des éléments de fait, sans pour autant prendre position pour ou contre l'énergie nucléaire, se déclare convaincu qu'il y a matière à préoccupations légitimes et graves concernant la santé publique en raison des radiations que font subir à l'environnement les retombées d'accidents d'installations nucléaires, et qui peuvent résulter des processus de production d'électricité au moyen de l'énergie nucléaire, ainsi que des déversements provenant d'installations de stockage de déchets nucléaires, et enfin du traitement et du retraitement de combustible nucléaire.

2. Le Comité des régions se déclare favorable au principe de précaution qui devrait guider la prise de décision, parce qu'il tient compte des besoins des générations futures.

3. Le Comité des régions souscrit aux exigences exprimées dans la déclaration de Rio pour ce qui concerne la participation aux décisions en matière d'environnement et pour ce qui concerne l'information sur l'environnement, et notamment les substances à risques, déclaration selon laquelle:

«La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision.»

4. Le Comité des régions estime qu'il existe un besoin urgent de renforcer les processus démocratiques et les processus de participation pour la conception et le fonctionnement des installations nucléaires, de telle sorte que puissent être associés tous les groupes sociaux concernés au niveau local, régional, national et international. Afin de faire passer cela dans la pratique, les avis

des collectivités territoriales devraient être pleinement pris en compte. À cette fin, il y aura lieu de satisfaire aux exigences ci-après:

A) *Transparence*

Toutes les informations disponibles qui ont trait à l'implantation, à la construction, au fonctionnement et à la désaffectation d'installations nucléaires devraient être détaillées, précises, sûres et présentées de manière transparente à la fois par les opérateurs et par les instances réglementaires aux collectivités territoriales concernées, y compris les collectivités territoriales des pays avoisinants et celles qui sont affectées par le transport de substances radioactives.

B) *Participation*

Le processus de décision concernant l'implantation d'installations nucléaires ainsi que la gestion des déchets et les sites d'élimination des déchets devraient faire intervenir les citoyens locaux et tous les autres citoyens concernés. Les collectivités territoriales devraient pouvoir décider en dernier ressort s'il convient d'accepter ou non une installation. La décision devrait se fonder sur les informations les plus exactes dont on puisse disposer. Les centrales électriques et les installations de gestion des déchets devraient faire l'objet d'une évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE), procédure qui, si on l'utilise correctement, rend possible l'information du public, une participation accrue et l'examen d'autres solutions.

C) *Soutien financier*

Les collectivités qui sont effectivement ou potentiellement concernées devraient recevoir un soutien financier des pouvoirs publics nationaux et du ou des opérateur(s) des installations nucléaires. Cela permettrait de participer convenablement aux processus de décision ayant trait aux installations nucléaires (par cette expression, l'on entend, tout au long de la présente résolution,

désigner aussi les sites de gestion et d'élimination des déchets).

D) *Évaluation économique*

L'implantation et la construction de nouvelles installations devraient être soumises à la condition d'une évaluation économique régionale et à la présentation de projets de plans de développement sur lesquels le public pourrait formuler des observations. Les installations futures et existantes devraient faire l'objet d'une appréciation par rapport à des critères d'emploi et à des critères économiques prenant en compte la nécessité d'éviter une dépendance excessive, du point de vue industriel et social, vis-à-vis de l'installation, car une telle dépendance rend difficile la fermeture de cette dernière. Le préjudice économique, local et régional, qu'entraînera la fermeture d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie nucléaire proches de la fin de leur cycle de vie doit être évitée par l'installation dans ces mêmes zones d'installations de production d'énergie thermique ou électrique, utilisant des sources d'énergie renouvelables, ce qui permettra de tirer profit des connaissances et de l'expérience du personnel des centrales thermonucléaires.

5. Le Comité des régions estime qu'il conviendrait d'envisager la création de systèmes locaux de liaison ayant une large base et faisant intervenir des représentants des collectivités territoriales, des réseaux du domaine social, des opérateurs d'installations nucléaires et des instances de contrôle réglementaire, ainsi que des représentants d'autres groupes particulièrement concernés, tels que les associations de citoyens, les ONG ayant des activités dans le domaine de la protection de l'environnement, et des experts médicaux, qui devraient constituer un forum approprié de participation du public si on leur conférait un statut légal indépendant. Il conviendrait que ces intervenants aient en premier lieu pour devoir de surveiller les mesures de sécurité mises en place dans les installations nucléaires, de recueillir les informations appropriées, d'informer le public sur les questions de sécurité et de prendre part à la conception des dispositifs applicables en cas d'alerte.

6. De tels comités devraient rendre compte aux collectivités territoriales. D'autres formes de consultation démocratique, telles que des référendums à l'échelon local, régional ou national, devraient être organisées pour permettre à la population de faire connaître son avis sur les plans relatifs à des installations nucléaires existantes ou futures.

7. Au niveau international, le Comité des régions reconnaît qu'il convient de mettre en œuvre des droits à l'information et à la participation aux termes du projet de convention de la Commission économique pour l'Europe (CEE) ⁽¹⁾, en prévoyant la possibilité d'exercer

⁽¹⁾ L'on veut ici faire référence au projet de convention de la Commission économique pour l'Europe sur l'accès à l'information en matière d'environnement et la participation du public aux décisions relatives à l'environnement, convention qui est actuellement en cours de négociation. Des représentants de l'Union européenne participent notamment aux négociations sur cette convention dont la signature est prévue pour juin 1998, lors de la quatrième réunion ministérielle consacrée à l'environnement pour l'Europe qui se tiendra à Aarhus, au Danemark.

à peu de frais un droit d'appel auprès de l'administration, ainsi que la possibilité d'exercer un droit de recours auprès d'une juridiction supérieure.

8. Le Comité des régions estime qu'il existe un besoin de meilleure coordination des organisations européennes dont l'activité a trait à la sécurité nucléaire. Les procédures adoptées devraient garantir un contrôle efficace et une sécurité effective des installations nucléaires dans les États membres du Conseil de l'Europe, et ce de manière impartiale, en toute indépendance par rapport aux producteurs d'énergie.

9. Le Comité des régions confirme qu'à l'intérieur de l'Union européenne, la politique nucléaire devrait être compatible avec les principes applicables globalement en matière de protection de l'environnement, ainsi qu'avec les politiques de santé, et garantir la liberté d'accès à l'information concernant l'environnement, au moyen d'une modification de la directive qui régit actuellement ledit accès, en vue de faire en sorte que les centrales nucléaires ne bénéficient d'aucune exemption, que l'information sur la santé et la sécurité entre dans le champ d'application et que soient restreintes les exceptions au droit d'accès ⁽²⁾.

10. Le Comité des régions estime que la coopération transfrontalière entre les instances nationales et locales et des comités locaux de liaison est essentielle à la protection de leurs populations contre les risques nucléaires et contre les dégâts causés par des émissions de nature nucléaire, et qu'elle est essentielle aussi pour garantir que les populations qui résident près de la frontière puissent bénéficier de l'accès nécessaire à l'information; reconnaît l'existence des problèmes auxquels doivent faire face les pays d'Europe centrale et orientale, problèmes suscités par la mise à niveau de réacteurs désuets pour ce qui est de la sécurité; et estime que, tandis qu'actuellement l'on privilégie les améliorations techniques et l'élaboration de textes législatifs en matière d'activités nucléaires, il existe cependant aussi une nécessité urgente de mettre au point des processus de participation démocratique à la prise de décision en ce qui concerne les solutions de l'avenir dans le domaine de l'énergie.

11. Le Comité des régions considère que de nombreuses questions se rapportant à l'examen des propositions sur l'élimination des déchets radioactifs sont complexes et par là même peu susceptibles d'être comprises par un large public; pour cette raison, il estime qu'il est essentiel de garantir l'accès du public à toutes les informations pertinentes, de faire participer les collectivités locales et régionales et le public au processus de prise de décision et de chercher à gagner la confiance du public dans les principes qui régissent la sécurité des installations de stockage ainsi que dans les programmes de gestion des déchets.

12. Le Comité des régions prend acte du fait que les questions de sécurité concerneront à l'avenir la fermeture et le déclassement d'installations nucléaires. En ce qui

⁽²⁾ L'on veut ici faire référence à la directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, directive que la Commission examine en ce moment en vue de la modifier.

concerne les collectivités territoriales, ce phénomène créera des risques potentiels pour la sécurité, occasionnera des pertes d'emploi ainsi que la perte de recettes fiscales, avec une possibilité de récession pour les

activités économiques locales. Dans ces conditions, le principe de transparence en matière d'accès à l'information et de participation du public à la prise de décision acquiert un caractère plus essentiel.

Bruxelles, le 14 mai 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Situation démographique dans l'Union européenne»

(98/C 251/07)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le «Rapport démographique 1997»⁽¹⁾;

vu la décision en date du 18 septembre 1997, conformément à l'article 198 C, quatrième alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne d'émettre un avis à ce sujet et de charger la commission 8 «Cohésion économique et sociale, politique sociale et santé publique» de sa préparation;

vu le projet d'avis (CdR 388/97 rév. 2) adopté par la commission 8, le 27 novembre 1997 (rapporteur: M. Roscam Abbing),

a adopté lors de sa 23^e session plénière des 13 et 14 mai 1998 (séance du 14 mai), le présent avis.

Introduction

En 1994, la Commission européenne a publié un premier rapport sur la situation démographique dans l'Union européenne⁽²⁾. Ce document comporte pour l'essentiel des statistiques d'ordre général.

Le rapport démographique 1995⁽³⁾ était consacré au vieillissement de la population et à ses conséquences. La commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen a désigné Mme Boogerd-Quaak (ELDR, Pays-Bas) comme rapporteur. Son rapport a été adopté par le Parlement européen en mars 1997⁽⁴⁾.

Le rapporteur du Parlement européen avait essentiellement pour but d'attirer l'attention des responsables politiques sur l'importance du facteur démographique dans de nombreux domaines: la politique économique, politique de l'emploi, sécurité sociale, santé publique, politique régionale, politique de l'environnement, etc. Selon Mme Boogerd-Quaak, «Les décideurs politiques ne prennent guère ce facteur en considération. Les politiques actuelles sont souvent fondées sur l'hypothèse que la structure démographique de la population est un facteur statique, ce qui a pour conséquence que les mesures politiques peuvent se révéler inefficaces sur le long terme».

La prise de conscience dans ce domaine est lente. Les compagnies d'assurances et les Fonds de pension, qui ont été les premiers à s'alarmer du vieillissement de la population, prévoyaient des difficultés considérables

⁽¹⁾ COM(97) 361 final.

⁽²⁾ COM(94) 595 final.

⁽³⁾ COM(96) 60 final, Rapport démographique 1995.

⁽⁴⁾ A4-0042/97 (PE 218.695): rapport du Parlement européen sur le rapport de la Commission sur la situation démographique dans l'Union européenne (1995) adopté le 14 mars 1997 — JO C 115 du 14.4.1997, p. 238.

dans un avenir relativement proche en ce qui concerne le financement des pensions de retraite.

À l'heure actuelle, le facteur démographique, s'il figure parfois dans des documents, n'est pas encore intégré dans l'élaboration des programmes politiques. Le Comité se félicite que la Commission, dans son rapport sur l'emploi en Europe (1997)⁽¹⁾, accorde une grande attention à l'impact démographique du vieillissement de la population et des migrations sur la situation du marché du travail. Le Parlement européen, dans son rapport sur la protection sociale en Europe (rapport Weiler, PSE, Allemagne)⁽²⁾, demande que le suivi constant des tendances démographiques serve de base à l'ajustement permanent du programme d'action sociale de la Communauté, par le biais d'une reformulation de l'article 122 du Traité.

En juillet 1997, la Commission a publié un nouveau rapport démographique⁽³⁾, consacré aux trois thèmes suivants: le marché du travail, la dimension régionale et les tendances démographiques dans les pays candidats à l'adhésion.

À l'occasion de la publication de ce rapport, le Comité des régions souhaite souligner à son tour l'importance de ce sujet et insister plus particulièrement sur les conséquences au niveau local et régional. La question centrale est la suivante: «De quelle manière les politiques communautaires doivent-elles tenir compte de l'impact des tendances démographiques au niveau local et régional?»

L'on trouvera dans le premier chapitre du présent document une brève introduction sur la situation démographique et sur les développements en cours et à venir. Le deuxième chapitre est consacré aux domaines dans lesquels l'évolution démographique affectera les politiques locales et régionales. Le troisième chapitre s'attachera à clarifier l'importance de cette question pour les politiques de l'Union européenne, tandis que le quatrième chapitre comportera un certain nombre de recommandations concrètes.

Chapitre I: évolution démographique

I.1. *Le vieillissement de la population*

L'évolution la plus importante est le vieillissement de la population et l'impact de cette situation sur la structure de la main-d'œuvre. Selon les prévisions, cette évolution démographique sera beaucoup plus rapide et beaucoup plus radicale au cours des prochaines décennies que par le passé.

(1) COM(97) 479 final, L'emploi en Europe 1997: Un calendrier pour l'an 2000 (résumé).

(2) A4-0291/97 (PE 223.120 fin) rapport Weiler (PSE, D) sur la communication de la Commission sur la modernisation et l'amélioration de la protection sociale dans l'Union européenne (COM(97) 102 final) adopté le 6 novembre 1997 — JO C 358 du 24.11.1997, p. 51.

(3) COM(97) 361 final, Rapport démographique 1997.

La population de l'Union européenne continue de s'accroître mais cette croissance se ralentit. En conséquence, l'importance relative de l'Union européenne dans la population mondiale décroît progressivement. Le plus remarquable est toutefois la modification de la pyramide des âges, particulièrement pour les groupes en âge d'activité. La moyenne d'âge des actifs augmentera considérablement au cours des prochaines décennies, avec un quasi doublement du nombre des plus de 65 ans. Dans les dix à vingt ans qui viennent, la plus grande partie des travailleurs issus de la génération du baby-boom arrivera à l'âge de la retraite. Le nombre des personnes du quatrième âge et des personnes dépendantes sera multiplié par trois. En revanche, le groupe d'âge des 15-30 ans diminuera à la fois en termes absolus et en termes relatifs. Il est clair que ces évolutions auront des conséquences très importantes dans le domaine économique et social.

Bien que le vieillissement de la population soit une tendance générale dans l'Union européenne, le rythme et l'intensité de ce phénomène varient considérablement d'une région à l'autre. Par conséquent, les régions seront affectées de manière différente, à des moments différents et à des degrés différents par ces changements démographiques. Le rapport démographique 1997 de la Commission précise que les différences existantes entre les régions pourraient se creuser du fait des divergences dans l'évolution démographique. Cette constatation a son importance compte tenu des conclusions du premier rapport sur la cohésion⁽⁴⁾, selon lequel ce sont précisément les différences entre régions qui se sont accrues, même si les différences entre États membres se sont amenuisées.

I.2. *Migrations*

Outre l'accroissement naturel de la population, les migrations sont un facteur qui influence la taille et la structure de la population. L'on distinguera plusieurs aspects:

- 1) Les flux migratoires vers et hors de l'UE: ce type de migration a un impact sur l'importance de la population totale de l'UE. Selon le rapport démographique pour 1995, le déclin de la croissance de la population, dû à une baisse de la fertilité, ne pourra être compensé totalement par les migrations.
- 2) Les flux migratoires entre les régions de l'UE: les migrations se font généralement vers les régions économiquement attractives. Le rapport démographique pour 1995 mentionne plus particulièrement les migrations vers les régions côtières méridionales.

(4) COM(96) 542 final, Premier rapport sur la cohésion.

- 3) Les flux migratoires entre zones urbaines et zones rurales: l'on constate parallèlement à une augmentation générale de l'urbanisation⁽¹⁾, un déploiement des campagnes. Il convient de noter que, dans certaines régions, les migrations vers les villes sont essentiellement le fait de jeunes femmes à la recherche d'un emploi urbain dans le secteur des services.

À l'inverse de cette tendance, il convient toutefois d'observer que, dans les régions industrielles traditionnelles également, l'on enregistre un recul démographique marqué, particulièrement en zone urbaine. La régression de la population dans ces régions est due essentiellement à l'émigration et à une diminution de l'accroissement naturel de la population. Cette situation conduit en règle générale à de forts déséquilibres dans la structure de la population et a pour effet un vieillissement croissant.

1.3. *Élargissement de l'UE*

Même si l'élargissement en tant que tel ne constitue pas un phénomène majeur sur le plan démographique, il a néanmoins un impact sur la taille et sur la structure de la population de l'Union. Le troisième chapitre du rapport démographique 1997 de la Commission est consacré à cette question. Les avis de la Commission («annexe» à l'Agenda 2000) sur les demandes d'adhésion des pays candidats consacrent quelques lignes aux données démographiques. Toutefois, en dépit de leur importance évidente pour caractériser la situation économique d'un pays (potentiel de croissance, productivité, consommation, etc.) il ne semble pas que ces données aient été intégrées dans les chapitres correspondants.

L'évolution démographique des douze pays candidats étudiés dans le document de la Commission présente une configuration quelque peu différente de celle de l'UE. À la différence de l'UE, où la population continuera — fût-ce lentement — à croître, la population de la plupart des pays candidats à l'adhésion diminuera. L'espérance de vie dans ces pays est en général plus faible que dans les États membres de l'UE et la mortalité infantile y est plus élevée. Le vieillissement de la population touche également les pays candidats, mais dans une moindre mesure que dans les États membres de l'UE. L'urbanisation et le dépeuplement des campagnes sont encore plus accentués dans les pays candidats à l'adhésion.

Chapitre II: impact sur les politiques locales et régionales

Les évolutions décrites dans le chapitre précédent affectent de nombreux domaines de la politique au niveau

local et régional. Dans certains cas, la démographie est d'ores et déjà considérée comme un élément à part entière de la définition des programmes politiques, au même titre que le logement ou l'éducation. La création de l'objectif 6 — zones faiblement peuplées — en est un autre exemple.

Compte tenu des différences entre les États membres, les domaines suivants sont, à des degrés divers, affectés par l'évolution démographique:

Marché du travail

Les modifications dans la structure de la main-d'œuvre se feront fortement sentir au niveau régional. L'on entend souvent dire que la diminution de la population résoudra le problème du chômage. Cela ne sera toutefois pas le cas si l'offre en matière de main-d'œuvre, ne correspond pas à la demande. La taille, la structure et la qualité de la main-d'œuvre sont autant d'aspects qui sont influencés par l'évolution démographique. La formulation de la politique de l'emploi doit tenir compte de l'élément démographique. Par suite des mutations démographiques, certaines des mesures en cours pourraient ne pas avoir l'effet recherché et même avoir des répercussions négatives. À titre d'exemple, la politique d'incitation au départ à la retraite anticipée pourrait fort bien se révéler inadéquate à une époque où le nombre d'actifs est en diminution. Anticiper l'évolution démographique peut également conduire à la conclusion qu'outre la création de nouveaux emplois, il est également nécessaire d'augmenter le taux de participation au marché du travail de certains groupes de population dont la participation est faible. La demande croissante de main-d'œuvre offrira de bonnes perspectives aux jeunes, aux femmes, aux personnes âgées et aux immigrants dans les prochaines décennies. Un effort supplémentaire devra être réalisé dans le domaine de l'éducation et de la formation afin de mobiliser le potentiel de main-d'œuvre disponible. Des mesures devront être prises afin de faciliter l'entrée de ces groupes de population sur le marché du travail. Un détail intéressant est le fait qu'à l'heure actuelle, les femmes sont encore désavantagées sur le marché du travail par rapport aux hommes. Cette situation pourrait toutefois changer. Les garçons qui sont actuellement dans le système scolaire sont formés à des emplois relevant de secteurs traditionnellement «masculins» tels que l'industrie, l'agriculture, etc. Les filles, en revanche, sont formées à des emplois dans le secteur des services. Or, le secteur des services est en pleine expansion.

Développement économique régional

Les plans régionaux de développement sont étroitement liés à la politique du marché de l'emploi. L'évolution économique dépend, dans une large mesure de la qualité de la main-d'œuvre disponible. Selon les prévisions, un

⁽¹⁾ Cette tendance a fait l'objet du rapport des Nations unies sur la population mondiale pour 1996.

nombre considérable de régions verront leur population active commencer à décroître avant 2004⁽¹⁾. Cette évolution pourrait avoir un impact important sur la croissance économique et la productivité de ces régions. Les mesures concernant l'économie et le marché du travail visant à enrayer un éventuel impact négatif des tendances démographiques doivent être prises au niveau régional et orientées en fonction des spécificités de chaque région. Les possibilités de formation et les mesures spéciales pour certains groupes de population, dont il a été question ci-dessus, pourront être ajustées en fonction des besoins spécifiques du marché du travail au niveau régional.

Retraites et santé publique

Ces deux secteurs devront s'adapter à des transformations rapides et radicales, le groupe des plus de 65 ans étant appelé à s'accroître considérablement. Ce groupe sera divisé en deux: d'une part des retraités actifs, en bonne santé, et d'autre part des personnes très âgées, dépendantes, avec des besoins importants en termes de soins infirmiers et médicaux. En outre, l'augmentation de l'espérance de vie a pour conséquence l'allongement de la période de retraite. L'augmentation du nombre de retraités et l'allongement de la période de versement des pensions rendent nécessaire une révision des régimes des retraites actuels. De nombreux États membres ont déjà commencé à entreprendre de telles réformes.

Les dépenses de santé pour les personnes âgées vont croître de manière exponentielle. Le progrès technologique, l'augmentation de la consommation en matière de soins et l'accroissement de l'espérance de vie propulseront les dépenses à des niveaux records.

Dans de nombreux États membres, les retraites et la santé publique relèvent de la compétence des collectivités locales et régionales, qu'il s'agisse de l'aspect administratif ou de l'aspect financier — ce qui les rend vulnérables aux conséquences de l'évolution démographique. Les collectivités locales et régionales, tout comme les autorités nationales et communautaires, doivent tenir compte de cette situation. Leurs politiques doivent être fondées non seulement sur la situation démographique actuelle, mais également sur les tendances démographiques.

Éducation, logement, services

Les observations formulées ci-dessus s'appliquent également à l'éducation, au logement et aux services publics. Dans tous ces domaines, l'élément démographique est un facteur déterminant dans la mesure où ces prestations concernent la population locale. Dans une certaine mesure, les collectivités locales et régionales ont intégré l'élément démographique dans leurs politiques. À titre d'exemple, la politique du logement doit tenir compte

non seulement de la taille de la population, mais également de la composition de cette population (différents groupes d'âge: enfants, retraités, etc.), de la modification des structures familiales et des migrations. Là encore, l'accélération des mutations démographiques oblige à envisager le facteur démographique dans une perspective élargie et à plus long terme.

Aménagement du territoire, infrastructures

L'aménagement du territoire, l'urbanisme et les infrastructures sont par excellence des domaines dans lesquels une vue à long terme est nécessaire afin de satisfaire les besoins de la population d'aujourd'hui et de demain. Les changements relatifs à la taille et à la composition de la population, les migrations et la modification des structures familiales auront également un impact sur l'environnement. Dans des avis antérieurs, le Comité des régions a déjà abordé les thèmes de l'urbanisation et du dépeuplement des campagnes, en accordant au facteur démographique toute l'importance qu'il mérite.

Chapitre III: importance de la situation démographique pour les politiques communautaires

La plupart des politiques communautaires concernées ont été mentionnées au chapitre précédent: politique économique, emploi, politique sociale et santé publique. De nombreux autres domaines sont concernés de manière indirecte: agriculture, environnement, transports, éducation et formation. Le rapport de la Commission sur les jeunes agriculteurs et sur le problème de la succession⁽²⁾ en est un bon exemple.

Toutefois, le principal domaine concerné est celui de la cohésion économique et sociale.

La Commission, dans son premier rapport sur la cohésion, évalue les effets des politiques de cohésion et constate une convergence croissante entre les États membres sur le plan économique et social; toutefois, le fossé entre les régions les plus pauvres et les régions les plus riches ne cesse de se creuser. L'une des conclusions — parmi d'autres — que l'on peut tirer du rapport démographique 1997 est que les régions d'Europe présentent des profils démographiques extrêmement dissemblables et que la population n'est pas répartie de manière égale sur l'ensemble du continent. Les cartes figurant dans le rapport montrent très clairement l'hétérogénéité des profils démographiques entre les régions d'un même État membre. Environ un cinquième des régions d'Europe verront leur population augmenter au cours des deux prochaines décennies; pour la grande majorité des régions, l'évolution démographique sera neutre, tandis que la population de certaines régions est d'ores et déjà

⁽¹⁾ Rapport démographique 1997, carte n° 3, p. 14bis.

⁽²⁾ COM(96) 398 final, «Les jeunes agriculteurs et le problème de la succession dans l'agriculture européenne».

entrée dans une phase de croissance négative. La croissance négative de la population, le vieillissement de la population en âge de travailler et l'émigration vers des régions plus prospères sont autant de facteurs qui auront inéluctablement un impact négatif sur le développement économique et social des régions. La politique économique et sociale, la politique de l'emploi, les politiques de cohésion et les politiques structurelles doivent tenir compte des évolutions démographiques plutôt que de la situation démographique à un moment donné. Pour être efficaces, ces politiques devront être ajustées en fonction des circonstances régionales, faute de quoi elles entraîneront un accroissement des disparités entre régions. Dans le même temps toutefois, il convient d'insister à nouveau sur la nécessité d'une coordination au niveau communautaire dans un certain nombre de domaines.

Cette question doit également être vue dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. Le rapport démographique 1997 de la Commission montre clairement que la situation démographique dans les pays candidats à l'adhésion est quelque peu différente de la moyenne de l'UE. Si l'on veut appliquer les politiques communautaires dans ces pays, la nécessité d'une différenciation au niveau régional sera encore plus marquée.

Fonds structurels, éducation et formation

La nécessité d'un effort accru en faveur de l'emploi et de l'éducation et de la formation, plus particulièrement pour les groupes faiblement représentés sur le marché du travail, est évidente. L'on observe d'ores et déjà dans certains secteurs et dans certaines régions une pénurie de main-d'œuvre alors que, dans le même temps, de nombreuses personnes sont exclues du marché du travail ou ne sont plus en activité. Le vieillissement de la population en âge de travailler ne fera qu'aggraver ce problème. Dans les années qui viennent, nous ne pourrions pas nous permettre de sous-employer les ressources humaines, ainsi que le faisait observer le Livre blanc de Jacques Delors en 1993. Les politiques communautaires doivent avoir pour but une utilisation efficace de la main-d'œuvre. À titre d'exemple, dans certains États membres, la majorité des 50-65 ans n'est plus active sur le marché du travail⁽¹⁾. Plutôt que de relever l'âge de la retraite, il conviendrait de permettre aux travailleurs âgés de conserver un emploi. Dans le secteur privé, certains esprits progressistes ont reconnu que les actions de formation destinées à leurs employés âgés peuvent constituer un investissement utile.

⁽¹⁾ Ainsi aux Pays-Bas, le taux d'actifs est de seulement 27 % pour cette classe d'âge.

Selon l'adage bien connu, gouverner c'est prévoir; en conséquence, les Fonds structurels et les programmes communautaires pour l'éducation et la formation doivent non seulement être axés sur la main-d'œuvre actuelle mais également posséder une dynamique propre et anticiper les besoins du marché du travail au cours de la prochaine décennie. Il conviendra d'accorder une importance toute particulière à l'employabilité des groupes désavantagés.

Chapitre IV: conclusions

Le Comité des régions considère que les mutations démographiques ont un impact important sur de nombreux aspects de l'économie, notamment sur le marché du travail et sur la cohésion économique et sociale et qu'elles affectent plusieurs domaines relevant de la compétence des collectivités locales et régionales.

Il se préoccupe fortement de l'ignorance et de la sous-estimation de l'importance des tendances démographiques et il est convaincu que les politiques économiques et la politique de l'emploi ne peuvent être efficaces que s'il est tenu compte des circonstances démographiques.

Il considère par ailleurs que les perspectives d'élargissement peuvent avoir un impact considérable sur la structure démographique de la main-d'œuvre dans l'Union européenne.

Il accueille favorablement le rapport démographique 1997 de la Commission et plus particulièrement le chapitre sur la dimension régionale.

Il approuve les conclusions du Parlement européen dans son rapport sur la situation démographique en Europe pour 1995.

Il approuve le fait que la Commission prenne en considération le facteur démographique dans ses communications récentes sur l'emploi; encourage la Commission à poursuivre dans cette voie et à tenir compte des différences démographiques entre les régions d'Europe.

Il invite le Conseil, le Parlement européen, les États membres et les pouvoirs locaux et régionaux à intégrer pleinement le facteur démographique dans les politiques relevant de leurs compétences.

Il exprime sa préoccupation quant à l'accroissement des déséquilibres régionaux en Europe et réaffirme la nécessité de suivre de très près le rôle que joue l'évolution de la démographie à cet égard; réitère sa suggestion d'utiliser les Fonds structurels et le Fonds de cohésion de manière dynamique.

Il souligne que la période en question — deux ou trois décennies — verra probablement l'adhésion de nouveaux États membres dont la structure démographique est différente de celle de l'UE; juge qu'il est opportun d'anticiper cette situation dans les domaines concernés.

Il invite la Commission à présenter une étude détaillée portant sur les tendances démographiques dans les différentes régions de l'UE ainsi que dans les pays candidats à l'adhésion; cette étude portera sur des thèmes tels que l'urbanisation, le dépeuplement des campagnes, l'impact démographique sur le marché du travail et la compétitivité relative des régions.

Il considère que cette question doit figurer de manière permanente à l'ordre du jour, demande à la Commission de suivre de très près l'évolution démographique des États membres de l'UE comme des pays candidats à l'adhésion et de rendre compte de ses conclusions dans un rapport annuel.

Il souligne la nécessité de mesures spéciales visant à mieux adapter l'offre à la demande en matière de main-d'œuvre; souligne le rôle que les programmes et les Fonds communautaires peuvent jouer dans ce domaine; estime qu'une utilisation dynamique des Fonds doit être envisagée dans les domaines où l'évolution de la démographie menace d'aggraver le déclin économique.

Il souligne les responsabilités des collectivités locales et régionales dans certains États membres en matière de retraite, de sécurité sociale et de santé publique.

Il met en garde les États membres contre les risques du court terme en matière de politique financière, de sécurité sociale et de retraite, qui pourraient imposer à la génération à venir une charge financière disproportionnée, notamment dans la perspective de l'Union économique et monétaire.

Enfin, il invite son président à transmettre la présente résolution à la Commission, au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social.

Bruxelles, le 14 mai 1998.

Le Président

du Comité des régions

Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Conseil concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emploi — Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi»

(98/C 251/08)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la Proposition de décision du Conseil concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emploi — Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi⁽¹⁾;

vu la décision du Conseil du 16 mars 1998, conformément au 1^{er} alinéa de l'article 198 C du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité des régions en la matière;

vu la décision de son Bureau du 12 mars 1998, de charger la commission 6 «Emploi, politique économique, marché unique, industrie, PME» d'élaborer l'avis correspondant;

vu le projet d'avis (CdR 46/98 rév.) adopté par la commission 6 le 6 avril 1998 (rapporteur: M. Virtanen; corapporteur: M. Keymer);

⁽¹⁾ COM(98) 26 final — CNS 98/0024 — JO C 108 du 7.4.1998, p. 67.

considérant que le Comité des régions s'est déjà penché sur le rôle des PME dans la création d'emplois et en particulier sur les besoins des entreprises innovantes européennes en matière de financement à risque, notamment dans ses avis sur la «Proposition de décision du Conseil relative à un troisième programme pluriannuel pour les petites et moyennes entreprises (PME) dans l'Union européenne (1997-2000) — Valorisation maximale du potentiel d'emploi, de croissance et de compétitivité des PME européennes»⁽¹⁾, sur la Communication de la Commission «Interventions structurelles communautaires et emploi»⁽²⁾, sur le «Livre vert sur l'innovation»⁽³⁾ et sur le «Premier plan d'actions pour l'innovation»⁽⁴⁾,

a adopté lors de sa 23^e session plénière des 13 et 14 mai 1998 (séance du 14 mai), à l'unanimité, le présent avis.

1. Introduction: Contenu essentiel du document de la Commission

La Commission propose la mise en place de trois nouveaux instruments de financement en faveur des PME innovantes et en phase de croissance. Le programme, qui couvrirait une période de trois ans (1998-2000), bénéficierait d'une enveloppe financière totale de 420 millions. Les trois instruments de financement proposés par la Commission sont les suivants:

- Un mécanisme de capital-risque, qui permettrait d'améliorer l'accès des entreprises aux fonds propres. Ce mécanisme serait géré par le Fonds européen d'investissement, qui n'allouerait pas les fonds directement aux entreprises, mais placerait ses ressources dans des fonds couvrant des régions particulières ou spécialisés dans des secteurs spécifiques. L'enveloppe financière allouée à ce mécanisme s'élèverait à 40 % de l'ensemble des ressources consacrées au programme.
- Un mécanisme de soutien à la création d'entreprises conjointes transnationales grâce auquel la Commission soutiendrait l'internationalisation d'entreprises de petite taille à l'intérieur de l'UE en octroyant des contributions financières pour la constitution d'entreprises conjointes transnationales. Les contributions, qui ne dépasseront pas 100 000 écus au total, couvriraient 50 % des dépenses, notamment celles consacrées aux études de marché et à la préparation des documents juridiques, ainsi que 10 % de l'investissement en capital fixe. L'enveloppe financière allouée à ce mécanisme s'élèverait à 20 % de l'ensemble des ressources consacrées au programme.
- Un mécanisme de garanties, géré par le Fonds européen d'investissement et destiné à faciliter les conditions de financement par emprunt des entre-

prises innovantes de petite taille en recourant aux actuels systèmes nationaux ou régionaux de garantie. Ce nouvel instrument pourrait également servir à accroître les capacités de prise de risque de ces institutions financières. L'idée de base serait d'améliorer les possibilités de financement des entreprises innovantes pour lesquelles l'accès au capital-risque est difficile en raison des risques inhérents aux prêts. L'enveloppe financière allouée à ce mécanisme s'élèverait à 40 % de l'ensemble des ressources consacrées au programme. Les crédits budgétaires couvriront l'ensemble des dépenses liées au mécanisme, et des plafonds seront fixés à l'avance.

2. Bases du programme

2.1. Lors du Sommet d'Amsterdam, une priorité accrue a été accordée à l'emploi dans la politique de l'Union, sans qu'une compétence spécifique ait été accordée à l'Union en matière de politique de l'emploi. Toutefois, un nouveau chapitre sur l'emploi confié à l'Union la coordination des politiques nationales d'emploi. Il est dès lors primordial que la Communauté s'engage à prendre, dans les domaines pour lesquels elle est compétente, des mesures en faveur de l'emploi dans les plus brefs délais.

2.2. À Amsterdam, il a été convenu de mettre en œuvre au niveau communautaire des actions visant à améliorer les possibilités de développement des PME innovantes en particulier. Cette décision a été confirmée lors du Sommet pour l'emploi de Luxembourg. Dans le cadre du débat sur l'innovation, il a déjà été constaté que la disponibilité relativement limitée du capital-risque constituait un des principaux obstacles à l'innovation. Le plan d'action présenté par la Commission en novembre 1996 reconnaissait la nécessité d'accroître le capital-risque tant aux niveaux régional et national que communautaire. Le programme actuel constitue l'instrument conçu par la Communauté afin d'augmenter le capital-risque des entreprises innovantes. Le Comité des régions constate avec satisfaction que des progrès rapides et décisifs ont été réalisés dans ce sens.

⁽¹⁾ CdR 211/96 fin — JO C 34 du 3.2.1997, p. 34.

⁽²⁾ CdR 306/96 fin — JO C 42 du 10.2.1997, p. 15.

⁽³⁾ CdR 112/96 fin — JO C 182 du 24.6.1996, p. 1.

⁽⁴⁾ CdR 68/97 fin — JO C 244 du 11.8.1997, p. 9.

3. Observations générales

3.1. Les PME, et en particulier les nouvelles entreprises et celles qui développent leur activité, jouent un rôle primordial dans la création d'emplois nouveaux. La constitution de nouvelles entreprises dépend principalement de la viabilité de l'activité envisagée, de la gestion et de l'accès au financement. Ce dernier concerne tant le capital d'amorçage que l'aide au démarrage, qui reste problématique dans de nombreux cas. Une entreprise naissante doit en outre s'adresser aux autorités compétentes afin notamment d'obtenir les autorisations nécessaires, effectuer des études de marché et s'informer sur l'environnement dans lequel elle est appelée à exercer ses activités.

3.2. Si les PME innovantes se développent souvent à partir d'une bonne idée commerciale, elles doivent parfois faire face à un manque de savoir-faire en matière de gestion. Cette lacune constitue parfois un facteur de risque décisif qui décourage les investisseurs éventuellement intéressés par la nouvelle entreprise. D'autre part, un nouvel investisseur peut contribuer à rendre la gestion d'une entreprise plus professionnelle.

3.3. Bien souvent, les mécanismes de financement traditionnels ne répondent pas aux besoins d'entreprises innovantes extrêmement dynamiques. Il arrive que celles-ci aient besoin d'un financement de façon sporadique et souvent inattendue. En effet, il est parfois nécessaire d'avoir recours dans de brefs délais à de nouveaux investissements afin de garder une position acquise sur un marché ou pour développer des produits.

3.4. Le contexte social et le traitement réservé aux entrepreneurs souhaitant démarrer une activité ou en phase de démarrage constituent également des facteurs importants. En effet, si ces entrepreneurs évoluent dans un environnement stimulant et d'une façon générale favorable aux entreprises, il est plus que probable que les PME qu'ils créeront seront innovantes et prêtes à élargir leur activité lorsque l'occasion se présentera.

3.5. Les décisions des banques en matière de financement sont étroitement liées à la constitution d'actifs en garantie. Il s'agit de dépôts bancaires ou de biens immobiliers, dont la valeur est souvent sous-estimée en période de relative instabilité. Les ressources personnelles des fondateurs de l'entreprise peuvent également constituer une garantie.

3.6. Les nouvelles entreprises innovantes et à orientation technologique ayant difficilement accès au capital-risque, elles ont besoin de fonds de capitaux d'amorçage et à risque spécifiques. Les fonds d'investissement privés et les services de conseil jouent un rôle important pour ces entreprises. Cependant, il arrive souvent que les pourvoyeurs de capital-risque régionaux soient mieux à même de tenir compte du contexte dans lequel l'entreprise développe son activité, de l'historique de l'entreprise et d'autres particularités, et d'adapter les risques

existants aux garanties nécessaires. Cela permettrait d'accorder davantage d'attention aux prêts plus modestes.

4. Observations spécifiques

4.1. Objectif du programme

4.1.1. Pour remplir son objectif, qui est de libérer le potentiel de création d'emplois des petites entreprises à forte croissance, en particulier des PME spécialisées dans les technologies de pointe, le programme se propose de faciliter le démarrage et le développement des sociétés innovantes en soutenant leurs efforts d'investissement, en leur assurant un meilleur accès à des sources de financement et, partant, de stimuler la création d'emplois. Cet objectif est tout à fait justifié. Il y a également lieu de soutenir la création d'emplois en facilitant l'établissement et la croissance des PME grâce à un nouveau mécanisme financier.

4.1.2. Le Comité des régions souhaite mettre l'accent sur les objectifs du programme en matière de politique de l'emploi. L'expérience a démontré que des fonds de capital-risque régionaux permettent de stimuler la création de nouveaux postes de travail à partir d'investissements plus modestes. À cet égard, le Comité des régions invite la Commission à veiller à ce qu'une part suffisante des ressources du programme soit destinée aux fonds régionaux de capital-risque présents et futurs. En outre, il estime que la priorité doit être accordée aux petites entreprises qui créent directement de nouveaux emplois.

4.1.3. Le Comité des régions invite la Commission à garantir que les PME des régions moins développées puissent elles aussi participer au programme. Dans les régions plus fortes de l'Europe, les grandes entreprises à haute technologie, les centres de recherche et le secteur des PME sont naturellement en étroite relation. En revanche, les PME des régions moins développées ou isolées ne disposent pas d'un tel réseau.

4.2. Concept d'innovation

4.2.1. Le terme «innovation» couvrant un concept relativement vaste, la mise en œuvre du programme en matière d'innovation ne peut se limiter aux entreprises spécialisées dans les technologies de pointe. Si l'exploitation des nouvelles technologies joue un rôle essentiel dans l'activité innovante des entreprises, elle n'est certainement pas la seule. Il convient par conséquent de donner au concept d'innovation une définition suffisamment large, afin d'assurer une application équitable des décisions dans les différentes régions d'Europe.

4.2.2. Il faudrait fournir une définition au sens large du terme «innovation», comme l'a proposé la Commission dans sa communication sur le «Livre vert sur

l'Innovation»⁽¹⁾. Ainsi, toute activité qui mettrait en œuvre de nouvelles technologies ou qui aurait recours à de nouvelles méthodes — par exemple au niveau du développement et de la commercialisation des produits — pouvant servir d'exemple dans d'autres PME de la région, pourrait être considérée comme innovante. La définition de l'innovation inclurait non seulement les nouvelles technologies, mais également les autres sous-secteurs de l'activité de l'entreprise, de la gestion au développement et à la commercialisation des produits sans oublier la comptabilité, qui peut contribuer à augmenter la rentabilité et à améliorer le rapport coût-efficacité de l'entreprise.

4.2.3. En outre, le Comité des régions souhaite signaler qu'une entreprise peut également être considérée comme innovante du point de vue du développement régional lorsqu'elle concerne un secteur généralement non représenté dans la structure économique traditionnelle de la région et qui semble jouir d'un potentiel de développement dans la région. En raison de la diversité du phénomène d'innovation, il semble que le choix final en matière de financement est souvent meilleur lorsqu'il est fait au niveau régional, car c'est à ce niveau que les spécificités des entreprises et de leur activité sont les mieux connues.

4.2.4. Le Comité des régions propose également d'ajouter à l'introduction de la Décision le paragraphe suivant: «considérant que la définition de l'innovation telle que présentée dans le chapitre I de la communication de la Commission sur le "Livre vert sur l'Innovation"⁽²⁾ est retenue pour la mise en œuvre de la présente Décision».

4.2.5 Le Comité des régions propose également de modifier la dernière phrase du chapitre I «Introduction» de l'annexe I comme suit: «La création de ce guichet viendra renforcer le mécanisme européen pour les technologies institué par la BEI en coopération avec le FEL, par l'adoption d'une politique d'investissement plus audacieuse, tant en ce qui concerne la nature des intermédiaires que leurs placements, et visant d'autres entreprises innovantes que celles spécialisées dans les technologies de pointe».

4.3. Instruments de financement

4.3.1. Le Comité des régions approuve la proposition de la Commission européenne de créer trois nouveaux instruments de financement visant à soutenir les PME innovantes et en phase de croissance. Le Comité des régions souhaite toutefois émettre une série d'observations qu'il juge cruciales pour les PME, et qu'il serait

⁽¹⁾ «Schématiquement, l'innovation c'est:

- le renouvellement et l'élargissement de la gamme de produits et services, et des marchés associés;
- la mise en place de nouvelles méthodes de production, d'approvisionnement et de distribution;
- l'introduction de changements dans la gestion, l'organisation du travail ainsi que dans les conditions de travail et les qualifications des travailleurs.»

⁽²⁾ COM(95) 688 final.

opportun de prendre en considération lors de la mise en œuvre du programme.

4.3.2. Le Comité des régions considère avant tout qu'il est extrêmement important de tirer parti de l'expérience et du savoir-faire des intermédiaires régionaux/locaux lors de la mise en œuvre des trois instruments. Il est également crucial de fournir aux autorités responsables du développement régional des informations précises à propos du programme et des fonds ou institutions financières qui serviront d'intermédiaires dans chaque région.

4.3.3. En ce qui concerne le guichet «aide au démarrage» du MET, le Comité approuve le soutien apporté par la Commission d'une part aux PME innovantes à fort potentiel de croissance au cours de leur phase de constitution et de démarrage grâce à l'amélioration des possibilités d'accès aux fonds propres — action qui devrait avoir un effet catalyseur et inciter d'autres opérateurs à investir dans ces sociétés — et d'autre part au développement des marchés de capital-risque dans l'ensemble de l'Union.

4.3.4. Toutefois, le mécanisme proposé ne fonctionnera de façon efficace que dans les régions où se trouvent des opérateurs et des sociétés désireux d'investir. Il faudrait également créer un système en faveur du financement à risque, système qui permettrait aux entreprises se situant dans les régions périphériques d'Europe de se faire connaître davantage auprès des investisseurs de l'ensemble de l'Union. À l'heure actuelle ce système n'existe pas, et ce sont exclusivement les investisseurs présents sur le marché national ou, comme c'est le cas pour certains projets technologiques, les bailleurs de fonds américains qui sont sollicités, bien que les investisseurs européens soient également intéressés.

4.3.5. En ce qui concerne les Joint European Venture (JEV), le Comité estime qu'il est important de soutenir la création d'entreprises conjointes transnationales par des PME au sein de l'UE, de manière à leur permettre de mieux saisir les opportunités du marché unique grâce à une exploitation plus efficace de leurs ressources financières et humaines limitées et à une plus grande proximité avec leur clientèle.

4.3.6. Il ne fait aucun doute que le mécanisme proposé sera particulièrement efficace dans les régions qui bénéficient d'une coopération transfrontalière intense, de courtes distances et d'une longue tradition de coopération économique. En revanche, les régions particulièrement éloignées des principaux marchés européens pourraient poser un problème. En effet, l'isolement géographique cause généralement un repli des PME sur le marché intérieur. Le seuil à partir duquel les entreprises commencent à s'internationaliser et à exporter leurs produits a toujours été et reste relativement élevé. Par ailleurs, les PME sont souvent confrontées à des problèmes d'ordre «non matériel» tels qu'un manque de savoir-faire linguistique ou en matière de gestion.

4.3.7. Le Comité des régions invite en outre la Commission à compléter le système actuel en mettant au point des instruments ouvrant le mécanisme de

financement aux petites entreprises qui intensifient leurs exportations et qui, grâce à leurs opérations nécessitant un financement, atteindraient le niveau à partir duquel la constitution d'entreprises conjointes est possible. À cet égard, le Comité des régions souhaite souligner l'importance des initiatives EUROPARTENARIAT, INTERPRISE et BC-NET, dans la mesure où elles permettent aux PME de s'interconnecter et de trouver des partenaires.

4.3.8. Le Comité soutient pleinement le mécanisme de garantie PME, qui permet d'améliorer les conditions d'accès aux prêts des PME sur l'ensemble du territoire de l'UE en augmentant les montants disponibles, en limitant les garanties exigées par les bailleurs de fonds et en stimulant la capacité de prise de risque des banques octroyant des prêts aux PME.

4.3.9. Selon le Comité, une attention particulière doit être accordée non seulement aux crédits à découvert, mais également aux taux d'intérêt appliqués aux prêts. Afin de garantir au mieux la capacité des PME de créer des emplois, le Comité des régions estime qu'il faudrait mettre au point, parallèlement au système proposé, un système qui permettrait, dans les régions touchées par de graves problèmes de politique structurelle, de transformer dans certains cas précis les emprunts en contribution au capital propre de l'entreprise. Ce système pourrait être appliqué aux secteurs clés du développement régional dans lesquels la croissance de l'emploi aurait un impact positif sur le développement de l'ensemble de la région.

5. Conclusions

5.1. Pour terminer, le Comité des régions signale que l'accroissement du capital-risque n'est pas l'unique conclusion du débat sur le «Livre vert sur l'Innovation», et que la nécessité de rendre l'environnement administratif et juridique plus favorable aux petites entreprises et à l'innovation a également été reconnue. À cet égard, le plan d'action pour l'innovation se réfère directement au «principe du guichet unique». Étant donné que la Commission vient de proposer l'introduction de trois instruments de financement — l'un d'entre eux serait

placé sous sa responsabilité, les deux autres étant gérés par le FEI — et que l'objectif est de mettre en œuvre ces trois instruments via des intermédiaires couvrant des régions particulières ou spécialisés dans des secteurs spécifiques, il serait primordial pour les entreprises de garantir l'application du principe susmentionné, du moins en ce qui concerne l'accès à l'information.

5.2. Bien que les différents mécanismes de financement exigent différents intermédiaires, il faudrait s'assurer que les informations et les instructions pratiques relatives aux trois instruments proviennent d'un même coordinateur régional. Les entreprises, pour lesquelles l'environnement administratif et juridique des programmes communautaires peut en effet se révéler aussi «inconnu» que celui d'un autre pays, pourront bénéficier du mécanisme de constitution d'entreprises conjointes destiné à faire connaître ce nouvel environnement.

5.3. Les entreprises innovantes de petite taille ont un rôle essentiel à jouer dans le développement régional. À partir du moment où la politique régionale de l'UE accorde la priorité à une stratégie donnée, les autorités responsables au niveau régional de la stratégie de développement devraient être suffisamment informées quant à la répartition des ressources allouées au programme.

5.4. Le Comité des régions propose enfin que l'on exige des fonds agissant en tant qu'intermédiaires, des institutions financières et des coordinateurs nationaux du programme qu'ils soient en contact direct avec l'administration régionale.

5.5. Pour conclure, le Comité des régions souhaite signaler que l'évaluation de l'impact du programme devrait se baser sur des informations autres que les statistiques fournies par les entreprises ayant bénéficié d'un financement. Il faudrait pouvoir analyser la situation, et évaluer le nombre d'emplois fixes qui ont été créés grâce au programme et qui n'auraient pas pu apparaître autrement, à condition toutefois qu'ils n'aient pas provoqué de pertes d'emplois dans les entreprises concurrentes ou associées. Afin d'obtenir des résultats optimaux, il y a lieu de réaliser cette évaluation en coopération avec les autorités régionales et locales.

Bruxelles, le 14 mai 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission sur la stratégie d'information sur l'euro»

(98/C 251/09)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission sur la stratégie d'information sur l'euro⁽¹⁾;

vu sa décision du 12 mars 1998, conformément à l'article 198 C, quatrième alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis en la matière et de charger la commission 6 «Emploi, politique économique, marché unique, industrie, PME» des travaux préparatoires;

vu le projet d'avis (CdR 45/98 rév.) adopté par la commission 6 le 6 avril 1998 (rapporteur: Mme Oldfather),

a adopté lors de sa 23^e session plénière des 13 et 14 mai 1998 (séance du 13 mai) l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dans son avis sur l'Union économique et monétaire (septembre 1996)⁽²⁾, le Comité des régions a manifesté son soutien à l'égard de l'UEM. Il a indiqué que «l'introduction d'une monnaie commune constitue le complément logique du marché intérieur et renforce l'économie européenne au niveau mondial» (paragraphe 2.2).

1.2. Les collectivités territoriales ont des responsabilités majeures en termes d'éducation et de développement économique. Elles représentent également le niveau de pouvoir le plus proche du citoyen, et collectivement, les pouvoirs locaux et régionaux sont l'un des plus grands employeurs de l'Union européenne. De ce fait, les autorités locales et régionales doivent jouer un rôle clé dans l'introduction de l'euro afin de s'assurer que les citoyens européens et le monde des affaires soient bien informés en la matière.

1.3. Hormis ce rôle, rares seront les services ou les domaines administratifs relevant des pouvoirs locaux et régionaux qui ne seront pas touchés par la monnaie unique; les autorités locales et régionales doivent dès lors participer activement à la préparation de l'introduction de l'euro, à la fois au niveau national et européen.

1.4. La communication de la Commission sur la stratégie d'information sur l'euro doit être envisagée en corrélation avec d'autres documents de la Commission européenne apportant des informations sur l'introduction de la monnaie unique. En particulier, le présent avis s'inspirera de la communication de la Commission intitulée «Aspects pratiques de l'introduction de l'euro: le point de la situation»⁽³⁾.

1.5. Compte tenu de la complexité de l'introduction de l'euro, la nécessité se fait sentir davantage d'élaborer

des stratégies intégrées impliquant tous les niveaux de pouvoir, travaillant en étroite collaboration avec la population et le secteur privé. Les campagnes d'information joueront un rôle crucial dans le développement de ces stratégies. Ces campagnes ne doivent pas seulement cibler le grand public mais doivent également s'adresser au personnel stratégique au sein des pouvoirs locaux et régionaux. Le personnel en contact quotidien avec le public devra faire l'objet d'une attention particulière.

1.6. Eu égard à ces considérations, le Comité des régions accueille favorablement la communication de la Commission sur la stratégie d'information sur l'euro.

1.7. Le Comité des régions approuve le fait que cette communication ne s'adresse pas uniquement aux États membres et au Parlement européen, mais également «aux autorités régionales et locales, aux opérateurs économiques du secteur privé et à de nombreux autres groupes dont les activités seront influencées par l'arrivée de l'euro». Grâce à leur proximité des communautés locales et régionales, les autorités régionales et locales occupent une position clé pour discuter des implications pratiques de l'euro avec le secteur privé et d'autres groupes.

2. Observations relatives à la communication de la Commission sur la stratégie d'information sur l'euro

(a) *Les actions de communication sur l'euro: objectifs et rôles*

2.1. Ce chapitre de la communication est consacré à l'examen de l'efficacité de la stratégie de communication de la Commission européenne, lancée au début de 1996 et dont les actions se sont inscrites dans le cadre du programme d'information des citoyens européens (PRINCE). Le Comité des régions a soutenu activement le programme PRINCE depuis son lancement. Les pouvoirs locaux et régionaux ont participé de près au programme et ont souvent travaillé en étroite collabora-

⁽¹⁾ COM(98) 39 final.

⁽²⁾ JO C 34 du 3.2.1997, p. 1.

⁽³⁾ COM(98) 61 final.

tion avec d'autres partenaires tels que le secteur financier dans le cadre de conférences, de séminaires et de publications visant à accroître la sensibilisation aux questions liées à l'UEM et à l'introduction de l'euro.

2.2. La stratégie d'information de la Commission européenne poursuivait à l'origine deux objectifs:

- «renforcer l'idée, dans toute l'Union, que l'UEM serait réalisée conformément au traité sur l'Union européenne, et
- faire prendre conscience aux banques, aux prestataires de services financiers et aux grandes entreprises qu'il fallait se préparer sans tarder au passage à l'euro.»

2.3. La Commission propose à présent d'assortir sa stratégie d'information de nouveaux objectifs et souhaite axer ses activités sur le grand public et les petites et moyennes entreprises (PME). Elle souhaite également faire en sorte que «l'UEM soit bien comprise des acteurs politiques, administratifs et économiques des pays tiers».

2.4. Le Comité des régions approuve ces nouveaux objectifs et estime que les pouvoirs locaux et régionaux ont un rôle essentiel à jouer en coopérant avec les institutions européennes afin de s'assurer que ces objectifs soient atteints. Les besoins des citoyens et des PME dans toute l'UE sont très divers, et les collectivités territoriales peuvent contribuer à cibler la campagne de manière efficace.

2.5. Le Comité des régions note que l'importance de la protection des consommateurs est mentionnée dans le cadre de la stratégie de communication destinée au grand public. La Commission européenne souhaiterait créer des observatoires locaux chargés d'évaluer l'impact des politiques nationales d'information sur l'euro. Le Comité des régions tient à rappeler à la Commission européenne que la protection des consommateurs est une tâche qui relève normalement de la compétence des pouvoirs locaux et régionaux. L'évaluation de cet aspect de l'introduction de l'euro devrait être effectuée par les autorités locales et régionales plutôt que par des «observatoires locaux».

2.6. Le Comité des régions partage l'opinion de la Commission européenne lorsqu'elle avance que «préparer l'ensemble de la population à l'euro n'est pas une tâche réservée aux seuls pouvoirs publics» et qu'elle souligne le rôle des relais d'information, des associations sectorielles et professionnelles, des fédérations européennes, des entreprises, des banques, des détaillants et des prestataires de services financiers. Étant donné cette grande variété d'organisations, il importe que la stratégie d'information soit coordonnée de manière appropriée aux niveaux européen, national, régional et local.

(b) *Le défi de la communication: rôles et responsabilités*

2.7. La communication souligne les rôles et les responsabilités des États membres et de la Commission euro-

péenne. La stratégie accorde également une grande importance aux partenariats avec les institutions européennes. Le Comité des régions estime qu'il peut jouer un rôle actif en la matière car il peut encourager le débat au sein des pouvoirs locaux et régionaux et faire connaître les bonnes pratiques.

2.8. Le Comité des régions approuve avec enthousiasme les objectifs de la stratégie de la Commission européenne. Il estime que la Commission doit jouer un rôle essentiel en matière de coordination et de production de matériel. Toutefois, le Comité des régions est préoccupé par le budget limité alloué aux vastes objectifs du programme. Celui-ci est d'environ 100 millions d'écus et la Commission a raison de dire que «les États membres devront s'impliquer davantage dans le financement des campagnes».

2.9. Le Comité des régions reconnaît également le rôle central qui incombe aux États membres eu égard à la stratégie d'information. L'information sera un élément important des plans nationaux de basculement. Ces plans nationaux sont cruciaux parce qu'ils reconnaissent les différences de structures financières, gouvernementales et culturelles dans l'Union européenne.

(c) *Une approche pratique des actions de communication*

2.10. Le Comité des régions pense également que la réunion du Conseil de mai 1998, lors de laquelle seront désignés les États membres qui feront partie de l'Union économique et monétaire, suscitera un vif intérêt dans le public. Ce sera l'occasion idéale d'intensifier les efforts d'information car la demande d'informations sur l'euro s'accroîtra.

2.11. Le besoin d'information du public se renforcera encore le 1^{er} janvier 1999, lorsque l'euro deviendra une monnaie à part entière et que les taux de change avec l'euro seront bloqués.

(d) *La diffusion de messages spécifiques pour les «pré-ins»*

2.12. Le Comité des régions souhaiterait faire quelques observations à propos des États membres n'appartenant pas à la première vague de l'Union économique et monétaire. Dans la terminologie de la Commission européenne, on les appelle les «pré-ins». Le paragraphe 4.3.2 de la communication indique que «les États membres qui ne figureront pas sur la liste ... devront envisager la préparation de messages spécifiques à l'intention de leur opinion: en fonction des circonstances, ces messages pourraient expliquer les conséquences pratiques de la non-participation de l'État membre à la

zone euro, informer sur le chemin à parcourir avant de rejoindre les États de la première vague, donner des informations sur l'euro».

2.13. Le Comité des régions désire faire remarquer que certains États membres ont décidé de leur plein gré de ne pas faire partie de l'Union économique et monétaire et que certains des objectifs précités d'une campagne d'information de la Commission européenne pourraient être inappropriés.

2.14. Toutefois, il importe que la Commission européenne collabore avec les États membres de l'UE n'appartenant pas à l'UEM afin d'identifier les besoins d'information dans les pays extérieurs à l'UEM. Par exemple, la création d'une UEM aura également un impact sur les exportateurs des pays ne faisant pas partie de l'UE, et les visiteurs se rendant dans la zone euro auront également besoin d'informations. Les prêts et subventions de l'UE seront versés aux pouvoirs locaux et régionaux en euros. Ces facteurs doivent être pris en considération lors de l'élaboration d'une stratégie d'information pour les «pré-ins».

(e) *Les moyens de la stratégie de communication*

2.15. La communication attire l'attention sur une vaste gamme de moyens sur lesquels la stratégie peut s'appuyer:

- la radio et la télévision,
- les brochures,
- l'internet et les CD-ROM,
- les services de réponses aux citoyens,
- les conférences et les séminaires,
- les outils de proximité (expositions itinérantes et «infobus»),
- les actions pilotes pour des catégories spécifiques.

Ces médias offrent un vaste choix de méthodes pour transmettre l'information, et la participation des pouvoirs locaux et régionaux à la stratégie peut revêtir les formes les plus diverses.

(f) *Le rôle de l'éducation dans la stratégie de l'information*

2.16. Le Comité des régions souligne le rôle de l'éducation dans la stratégie de l'information. Le travail d'un groupe d'experts est présenté brièvement dans la communication intitulée «Aspects pratiques de l'introduction de l'euro: le point de la situation». Le groupe d'experts chargé de réfléchir sur le rôle de l'éducation constate que:

- l'information à travers le système éducatif sera en fait l'une des actions les plus porteuses en matière d'information du citoyen;

- les jeunes en âge scolaire ont un effet démultiplicateur incontestable dans l'environnement familial;

- l'information sur l'euro doit s'inscrire dans une leçon pédagogique présentée dans une démarche didactique.

2.17. Le groupe d'experts s'est concentré sur l'éducation des jeunes. Si cette démarche est accueillie favorablement, le rôle de l'éducation des adultes et de la communauté ainsi que les aspects de la formation professionnelle seront des éléments importants de la stratégie d'information. L'ensemble des moyens éducatifs créés pourrait également être adapté à l'ensemble de la population et prendre en compte les besoins des personnes âgées.

3. **Le rôle des collectivités territoriales dans la stratégie d'information**

3.1. Le Comité des régions pense que la stratégie d'information devrait conférer un rôle plus important aux collectivités territoriales, tout spécialement parce que l'un de ses principaux objectifs est de toucher les petites et moyennes entreprises et le citoyen, et que l'introduction de l'euro va avoir de fortes répercussions sur les économies régionales et locales et sur leur compétitivité.

3.2. La communication de la Commission européenne mentionne «les administrations locales et régionales, les élus et responsables d'administrations publiques» comme une partie du public visé (voir point 4.3 de la communication) et non comme des partenaires de la stratégie d'information. Toutefois, les pouvoirs locaux et régionaux sont extrêmement qualifiés pour élaborer des campagnes d'information visant les citoyens et les PME. Ils sont également expérimentés en matière de développement de partenariats avec d'autres acteurs économiques. Cette expérience apporterait une contribution importante au développement d'une stratégie d'information efficace pour l'introduction de l'euro.

3.3. La communication indique que «les préparatifs sont beaucoup plus avancés au niveau des administrations nationales que dans les collectivités locales et les services décentralisés. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les autorités régionales et locales ont des contacts plus étroits et plus réguliers avec le citoyen» (paragraphe 4.3 de la communication). Étant donné que la responsabilité de l'introduction de la monnaie unique incombe à la Commission européenne, à l'Institut monétaire européen (qui deviendra ensuite la Banque centrale européenne) et aux États membres, il n'est guère surprenant que les plans des administrations nationales soient plus avancés que ceux des collectivités territoriales. Cela est dû au fait que les activités des pouvoirs locaux et régionaux doivent être développées en corrélation avec le plan national et la législation européenne. Le Comité des régions fait remarquer que les pouvoirs locaux et régionaux ont souvent collaboré étroitement avec les administrations nationales pour la planification de l'euro; ces partenariats sont décrits au tableau 1.

TABLEAU 1

Participation des pouvoirs locaux et régionaux aux préparatifs des États membres en vue de l'Union économique et monétaire

État membre	Participation des pouvoirs locaux et régionaux
Allemagne	Les Länder ont été représentés au sein de groupes de travail fédéraux depuis le début de la planification de l'UEM. Plusieurs Länder ont créé leur propre groupe de travail et les grandes villes ont désigné des «Euro-coordonateurs». Toutes les chambres de commerce ont mis en place un «Point de contact euro» pour le secteur privé.
Autriche	Les Länder et les municipalités sont représentés au sein de l'organisme présidé par le ministre fédéral des Finances et la Banque nationale autrichienne.
Belgique	Un groupe de travail des collectivités locales a été créé par le ministère de l'Intérieur.
Danemark	Le Danemark ne participera pas à la troisième phase de l'UEM, mais il participera au MTC 2. Le gouvernement danois a institué un comité pour l'euro au niveau national.
Espagne	Un groupe d'experts a été constitué par les communautés autonomes espagnoles.
Finlande	Les collectivités locales et régionales participent au «groupe de travail du secteur public».
France	Dans chaque département, des comités de pilotage placés sous l'autorité du préfet, ainsi que des comités de suivi placés sous l'autorité du trésorier payeur général ont été créés.
Grèce	Un groupe de travail qui rassemblera des représentants des collectivités locales et régionales sera bientôt mis en place.
Irlande	Un groupe de liaison des collectivités territoriales a été établi pour conseiller les collectivités locales et régionales et les aider à mettre en place des équipes et à préparer des programmes de passage à l'euro. Ce groupe a déjà tenu des séminaires locaux. Le Local Government Computer Services Board (Conseil des services informatique des collectivités locales) envisage les conséquences que cela aura au niveau des TI.
Italie	Un comité provincial pour l'euro a été mis en place dans chaque région.
Luxembourg	Un correspondant local pour l'euro a été désigné dans chaque municipalité.
Pays-Bas	L'association des communes néerlandaises (VNG) est membre du forum national sur l'euro. Un groupe de travail sur «L'euro et les communes» a été institué.
Royaume-Uni	Au sein du ministère des Finances, l'unité responsable des préparatifs pour l'euro organise des conférences régionales; le ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions (DETR) a créé un groupe de travail sur l'impact de l'euro pour les pouvoirs locaux.
Suède	Les collectivités territoriales participent aux groupes de travail du gouvernement national.

3.4. Outre cette participation, les collectivités territoriales ont participé à certaines actions innovatrices. Une expérience de six mois a été menée dans la région italienne de Toscane, où des euros (billets et pièces) ont été mis en circulation et peuvent être échangés dans les magasins, dans les banques et aux guichets des administrations, parallèlement à la monnaie existante. Les autorités locales et régionales, une banque florentine et la Commission européenne ont participé à ce projet.

3.5. Plusieurs associations de collectivités locales, ainsi que des autorités locales et régionales isolées ont publié des manuels et/ou des listes de contrôle sur l'introduction de la monnaie unique. Ainsi, l'association des collectivités locales finlandaises a rédigé deux bro-

chures donnant des directives sur l'introduction de l'euro aux collectivités locales. La première brochure donne un aperçu global de la situation tandis que la seconde fournit aux élus locaux une liste de contrôle des dispositions pratiques à prendre. Cette liste de contrôle est actuellement au banc d'essai dans une ou deux communes et sera ensuite révisée. Le Land allemand de Bavière a également édité une brochure d'information à l'intention des communes de Bavière, comprenant une liste de contrôle. Des consultations ont eu lieu avec des banques d'épargne locales et la Deutsche Bank à propos de l'introduction de l'euro. En Autriche, les Länder, villes et communes ont élaboré des plans d'action pour le basculement à l'euro dans les administrations.

3.6. Les pouvoirs locaux et régionaux ont aussi collaboré étroitement avec certaines organisations telles

que la Fédération des experts comptables européens (FEE) pour la production de matériel définissant une approche stratégique de l'introduction de l'euro.

3.7. Les collectivités territoriales doivent développer une stratégie pour l'introduction de l'euro, afin qu'elles puissent jouer un rôle clé dans la stratégie d'information élaborée par la Commission européenne. Cette stratégie doit tenir compte des changements importants en matière de finances et de systèmes informatiques, de la formation du personnel clé, et de l'impact de l'euro sur la fourniture de services, en particulier les fonctions importantes d'éducation et de développement économique, dont la responsabilité incombe à de nombreuses collectivités territoriales de l'UE.

4. Conclusions

4.1. Le Comité des régions accueille favorablement la communication de la Commission européenne relative à la stratégie d'information sur l'introduction de l'euro et pense qu'il s'agit d'un document important dans le contexte de la préparation à une Union économique et monétaire.

4.2. Le Comité des régions ainsi que les collectivités territoriales sont d'avis qu'ils ont pu exercer leur influence pour encourager le débat sur l'Union économique et monétaire par le biais du programme PRINCE.

4.3. Le Comité des régions approuve les objectifs de la stratégie d'information de la Commission européenne et pense que la campagne devrait cibler le grand public et les petites et moyennes entreprises (PME).

4.4. En ce qui concerne les projets pilotes visant des ensembles particuliers au sein de la population, le Comité des régions fait observer que les pouvoirs locaux sont les mieux placés pour atteindre les groupes sociaux vulnérables tels que les personnes âgées, les handicapés, les illettrés, les pauvres, les jeunes ou les immigrants. Ces catégories éprouveront des difficultés beaucoup plus grandes à obtenir des informations sur l'euro et à se familiariser avec lui. Pour les toucher, les relais les plus

efficaces seront les instances qui leur sont le plus proches, en l'occurrence les collectivités locales dont ils dépendent.

4.5. Le Comité des régions souligne que les collectivités territoriales devraient pouvoir participer à la stratégie d'information en tant que partenaires à part entière. Le présent avis met en valeur une partie du travail important réalisé par les pouvoirs locaux et régionaux sur l'introduction de l'euro.

4.6. Le Comité des régions estime que les campagnes d'information doivent faire l'objet d'un examen attentif dans les pays ne faisant pas partie de la première vague de participants à l'UEM et que la Commission européenne doit poursuivre le dialogue avec ces États membres.

4.7. Le Comité des régions relève — et déplore — que le rôle de la presse a été presque totalement négligé. Étant donné la place stratégique qu'elle occupe pour l'information du public, il paraît logique de l'impliquer et d'exploiter les canaux de communication existants. En tant que représentant des collectivités locales et régionales, le Comité des régions désire insister tout particulièrement sur la très grande proximité qui existe entre la presse locale et régionale et les populations. L'exploitation des médias déjà disponibles s'avérera être une méthode efficace, y compris au regard de son coût, pour toucher le grand public. Il est bien connu que les médias locaux et régionaux comptent parmi les premières sources d'information de la plupart des citoyens.

4.8. Le Comité des régions souhaite rappeler à la Commission européenne le rôle important que peut jouer l'éducation dans une stratégie d'information et l'invite instamment à tenir dûment compte des observations à cet égard figurant dans le document sur les «Aspects pratiques de l'introduction de l'euro».

4.9. Le Comité des régions souhaite collaborer étroitement avec d'autres institutions européennes en ce qui concerne l'introduction de l'euro. Il encouragera le débat au sein des collectivités territoriales ainsi que les bonnes pratiques dans le secteur privé.

Bruxelles, le 13 mai 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

Avis du Comité des régions sur:

- la «Communication de la Commission relative au suivi du Livre vert sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information accompagnée d'une proposition de recommandation du Conseil», et
- la «Communication de la Commission et proposition de décision du Conseil sur le plan d'action visant à promouvoir une utilisation sûre d'Internet»

(98/C 251/10)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission relative au suivi du Livre vert sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information, accompagnée d'une proposition de recommandation du Conseil⁽¹⁾ et la communication de la Commission et proposition de décision du Conseil «sur un Plan d'action visant à promouvoir une utilisation sûre d'Internet»⁽²⁾;

vu la décision du Conseil du 26 janvier 1998 de consulter le Comité des régions à ce sujet, conformément à l'article 198 C, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision du Président en date du 20 janvier 1998 d'attribuer la préparation de l'avis à la commission 7 (Éducation, formation professionnelle, culture, jeunesse, sport, droits des citoyens), confirmée par le Bureau le 12 mars 1998;

vu le projet d'avis (CdR 54/98 rév.) adopté par la commission 7, le 1^{er} avril 1998 (rapporteur: Mme Onkelinx);

a adopté à l'unanimité lors de sa 23^e session plénière des 13 et 14 mai 1998 (séance du 14 mai), le présent avis.

1. Introduction**1.1. Convergence politique**

1.1.1. Le Comité des régions constate avec plaisir que les questions liées à une utilisation plus sûre d'Internet font l'objet d'un large consensus politique tant en termes de priorité que d'orientations, au niveau de la Commission, du Conseil, du Parlement européen et des États membres.

1.1.2. Le Comité des régions s'associe à ce consensus global tel qu'il se reflète dans la proposition de recommandation et dans la proposition de plan d'action, et se félicite du juste équilibre qui s'en dégage entre les préoccupations de nature culturelle et celles plus techniques des métiers de la télécommunication.

1.2. Complémentarité des documents

1.2.1. Lorsque la Commission a publié en 1996 son Livre vert sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information,

ainsi que sa communication sur le contenu illicite et préjudiciable sur Internet, elle insistait déjà sur le caractère complémentaire de ces deux documents.

1.2.2. Dans son avis à ce sujet⁽³⁾ le Comité des régions avait particulièrement insisté sur cette nécessaire recherche de cohérence.

1.2.3. Ce souci de complémentarité se retrouve dans l'articulation des deux documents actuellement présentés: selon la Commission,

- la recommandation du Conseil qui accompagne la communication relative au suivi du Livre vert sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information est de nature juridique et vise à promouvoir des lignes directrices communes pour la mise en œuvre, au plan national, d'un cadre d'autoréglementation pour la protection des mineurs et de la dignité humaine;
- le plan d'action propose des mesures concrètes, auxquelles des ressources financières communautaires devraient être consacrées, afin d'encourager

⁽¹⁾ COM(97) 570 final — 97/0329 (CNS).

⁽²⁾ COM(97) 582 final — 97/0337 (CNS) — JO C 48 du 13.2.1998, p. 8.

⁽³⁾ CdR 440/96 fin — JO C 215 du 16.7.1997, p. 37.

un environnement favorable au développement de l'industrie liée à Internet.

2. Observations générales

2.1. *Implication des pouvoirs régionaux et locaux*

2.1.1. Le Comité des régions estime que la forme juridique de l'instrument proposé, à savoir la recommandation, est adéquate dans la mesure où elle vise essentiellement à promouvoir la participation volontaire de toutes les parties concernées à la définition, la mise en œuvre et à l'évaluation de mesures de protection des mineurs et de la dignité humaine.

2.1.2. Le principe de subsidiarité est également pleinement respecté dans la mesure où la recommandation insiste particulièrement sur la nécessité de prendre des mesures au niveau national, l'action communautaire visant quant à elle à assurer la cohérence et à maximiser l'efficacité des mesures nationales par la proposition de lignes directrices communes dans le domaine de l'autorégulation, la coordination des travaux et la coopération au niveau européen et international.

2.1.3. En effet, les problématiques de la protection des mineurs et de la dignité humaine nécessitent avant tout des réponses nationales; compte tenu toutefois du caractère international et décentralisé des services en ligne et de l'Internet, ces réponses nationales ne pourront être pleinement efficaces que si une certaine forme de coordination et de coopération se met en place au niveau européen et international.

2.1.4. Le Comité des régions regrette cependant que la proposition de recommandation et la proposition de plan d'action ne fassent aucun cas des pouvoirs régionaux et locaux, pourtant impliqués de manière multiple: rôle dans les matières de sensibilisation, notamment en tant que pouvoir organisateur de l'enseignement et d'une façon générale en tant que pouvoirs proches des citoyens; implication en tant qu'autorités sur les polices locales et la formation de leurs agents, etc.

2.2. *Participation de tous*

2.2.1. La proposition de recommandation vise à promouvoir la participation de toutes les parties concernées (utilisateurs, consommateurs, entreprises, pouvoirs publics) à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de mesures de protection des mineurs et de la dignité humaine.

2.2.2. Il convient à cet égard de mettre en exergue cette notion de participation de toutes les parties, en ce

compris les utilisateurs des nouveaux services d'information. Pour les pays qui ont déjà mis en œuvre des mesures nationales comme des codes de conduite et des structures représentatives, on a pu constater lors de leur élaboration à la fois la difficulté d'y associer les utilisateurs (ceux-ci ne disposant pas nécessairement d'associations représentatives) et l'importance de leur représentation pour l'acceptabilité et la crédibilité des mesures. Nonobstant ces difficultés, il devrait appartenir aux autorités publiques nationales d'intervenir le cas échéant s'il apparaissait que la représentativité n'est pas assurée.

3. Observations spécifiques

3.1. *Cadres nationaux d'autorégulation*

3.1.1. La proposition de recommandation vise à favoriser, en complément avec les cadres réglementaires en vigueur, l'élaboration de cadres d'autorégulation nationaux applicables aux services en lignes dans le respect des principes et de la méthodologie figurant en annexe de la proposition.

3.1.2. On peut s'accorder sur les lignes directrices communes figurant dans cette annexe, et qui concernent quatre éléments constitutifs du cadre national d'autorégulation.

3.1.3. On a déjà insisté sur l'importance de la consultation et de la représentativité des parties concernées, s'agissant plus particulièrement des utilisateurs. Cela étant, il appartiendra à chaque État membre d'organiser les processus de consultation — et ces processus peuvent différer de pays à pays en fonction des spécificités nationales. L'objectif de représentativité doit toutefois être un objectif commun à l'échelle européenne.

3.1.4. Pour ce qui est des codes de conduite, il convient préalablement de rappeler qu'ils constituent un mécanisme d'autorégulation préventif utile garantissant une acceptabilité des normes et permettant une réaction souple et rapide face à des comportements présumés préjudiciables ou illicites. Cela étant, l'autorégulation ne doit pas avoir pour conséquence de supprimer le principe de responsabilité des parties concernées, mais doit permettre l'évaluation des efforts fournis par les parties pour remplir leurs obligations. On rappellera à cet égard qu'un dispositif d'autorégulation ne remplace pas un cadre réglementaire, mais s'inscrit toujours dans ce cadre réglementaire.

3.1.5. Ainsi, on pourrait estimer que, outre les règles de base mentionnées dans l'annexe, les codes de conduite puissent également prévoir une information à destination de chaque partie concernée sur la nature des responsabilités — pénale, civile et/ou administrative — qu'elles doivent supporter au regard des cadres réglementaires nationaux, ainsi que sur la nature des sanctions qu'elles risquent d'encourir en cas de violation des normes réglementaires.

3.1.6. Cela étant dit, on ne peut que s'accorder sur l'idée de favoriser l'adoption d'objectifs communs pour l'élaboration de codes de conduites nationaux pour autant que les modalités de réalisation de ces objectifs restent du ressort national: en effet, le respect de la diversité des approches et des sensibilités dans les différents États membres de l'Union européenne n'interdit pas une certaine forme de coordination des initiatives nationales, cette coordination étant nécessaire si l'on veut éviter les mêmes écueils qu'en droit pénal s'agissant de la diversité des normes nationales.

3.1.7. L'installation d'instances nationales représentatives est bien entendu un facteur important pour faciliter la coopération au niveau de l'Union européenne. Cela étant, ces instances représentatives ont également un rôle important à jouer dans la mise en œuvre et l'évaluation des codes de conduite.

3.1.8. Enfin, l'évaluation périodique des cadres nationaux d'autorégulation est un élément fondamental pour l'efficacité et la crédibilité de ces cadres. En outre, une méthodologie commune d'évaluation au niveau européen est indispensable si l'on veut pouvoir comparer les diverses expériences et en faire bénéficier l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

3.1.9. Par ailleurs, la proposition de plan d'action vise par sa ligne d'action «Créer un environnement sûr» d'une part à soutenir l'organisation d'un réseau européen de lignes directes («hot-lines»), et d'autre part à aider les organisations d'autorégulation à développer des lignes directrices pour des codes de conduite au niveau européen. Cette ligne d'action vient donc en soutien de l'annexe de la proposition de recommandation pour mettre en œuvre les lignes directrices communes de cette annexe.

3.2. *Services de radiodiffusion télévisuelle*

3.2.1. Pour ce qui concerne les services de radiodiffusion télévisuelle couverts par la directive «télévision sans frontières», la position prise par le Conseil européen à l'égard de la puce antiviolence n'interdit pas l'encouragement de l'expérimentation sur base volontaire de nouveaux moyens de protection des mineurs par les organismes de radiodiffusion. Il est clair à cet égard que l'avènement de la télévision numérique ouvre la porte à la mise en œuvre de dispositifs de contrôle parental et d'information beaucoup plus souples que la puce antiviolence de l'univers analogique. Il est donc particulièrement utile que la proposition de recommandation puisse favoriser ce type d'expérimentation.

3.2.2. Il convient cependant de rappeler que l'encouragement de ce type d'expérimentation ne doit pas conduire à une déresponsabilisation des organismes de radiodiffusion à l'égard de la diffusion de contenus pouvant nuire à l'épanouissement physique, mental et moral des mineurs. En tout état de cause, les règles

prévues en la matière dans la directive «télévision sans frontières» et dans les cadres réglementaires nationaux restent pleinement d'application.

3.3. *Coopération entre autorités judiciaires et policières*

3.3.1. La coopération entre autorités judiciaires et policières est nécessaire si l'on veut lutter efficacement contre la circulation de contenus illégaux, et l'organisation de cette coopération doit être envisagée dans le cadre du troisième pilier de l'Union européenne.

3.3.2. Il est dès lors important qu'un signal politique soit donné en faveur de cette coopération. Le Comité des régions estime que la proposition de recommandation serait le cadre approprié pour donner ce signal politique.

3.3.3. Il faut toutefois être conscient que la coopération n'évacue pas le problème posé par les divergences existant aux niveaux nationaux pour ce qui concerne la frontière entre ce qui est illégal et ce qui ne l'est pas. À l'intérieur même des États membres il existe des sensibilités culturelles régionales à cet égard dont il convient de tenir compte.

3.4. *Responsabilisation des usagers et éducation aux médias*

3.4.1. L'adoption de mesures visant à responsabiliser les mineurs dans leur usage des services audiovisuels et d'information, et à leur faciliter l'accès aux contenus et services de qualité y compris dans les lieux publics et les lieux d'éducation, appelle bien entendu la mobilisation de toutes les parties concernées. On pensera notamment au rôle des parents et des enseignants pour l'usage de moyens de protection adéquats dans le cadre de l'accès à Internet chez soi ou à l'école, du rôle des entreprises pour le développement et la promotion de dispositifs de filtrage.

3.4.2. Le Comité des régions regrette cependant que la proposition de recommandation ne mette pas suffisamment en évidence le rôle fondamental des pouvoirs publics, notamment régionaux et locaux, dans le domaine de l'éducation aux médias, en ce compris l'appropriation par les enseignants des nouvelles technologies de l'information. En effet, si le développement de l'accès des mineurs aux nouveaux services dans le cadre de l'école, est une condition nécessaire à l'appropriation par les mineurs des nouvelles technologies et à un usage responsable, ce n'est toutefois pas une condition suffisante si elle n'est pas accompagnée d'un programme d'éducation visant tant à donner aux mineurs les

éléments leur permettant de tirer parti des potentialités offertes par ces nouvelles technologies, qu'à donner aux enseignants la formation nécessaire pour éduquer les mineurs à un usage responsable.

3.4.3. Pour ce qui concerne Internet, la proposition de plan d'action prévoit le soutien aux actions de sensibilisation à destination des enseignants et du grand public. Selon la communication accompagnant la proposition de plan d'action, ces actions viseront d'une part à faire connaître les actions menées par l'industrie pour mettre en œuvre l'autorégulation ainsi que le filtrage et la classification, et d'autre part à établir la confiance chez les parents et enseignants quant à une utilisation sûre d'Internet par les enfants.

3.4.4. Cette proposition, pas plus que la proposition de recommandation, n'aborde les questions touchant à l'appropriation d'Internet par les enseignants et les enfants à des fins pédagogiques. Bien que ce type d'actions soit prévu dans le plan d'action «Apprendre dans la société de l'information», plus particulièrement dans les lignes d'actions «Promouvoir la formation et le soutien des enseignants et des formateurs à l'intégration des nouvelles technologies dans les pratiques pédagogiques» et «Informer les acteurs sur les opportunités pédagogiques offertes par les nouvelles technologies», le Comité des régions estime que la complémentarité des deux outils serait renforcée si les passerelles étaient clairement énoncées.

3.5. Responsabilité juridique et labellisation

3.5.1. Le Comité des régions tient à souligner que nombre de questions soulevées dans le Livre vert ne sont pas abordées dans la communication et la proposition de recommandation. On citera notamment les questions relatives à la responsabilité des acteurs, et à l'approche en matière de labellisation dans les services en lignes et Internet.

3.5.2. Les questions relatives à la responsabilité (quel type de responsabilité, et pour quels acteurs) sont des questions importantes pour la sécurité juridique de tous les acteurs, et donc pour un développement des services en lignes et d'Internet.

3.5.3. Le Comité des régions prend acte de ce que la ligne «Actions de soutien» de la proposition de plan d'action prévoit un appel d'offres pour une évaluation des questions juridiques soulevées par le contenu ou l'utilisation d'Internet. Cependant, outre cet aspect lié à la nécessité de disposer d'études juridiques pointues, il conviendrait de savoir si et comment la Commission entend donner une suite aux travaux du Livre vert sur ces questions, d'autant plus que des réponses nationales

commencent à voir le jour (par exemple le principe de responsabilité graduée introduit en Allemagne par le Traité interétatique sur les services d'information).

3.5.4. On peut également regretter que la problématique de la labellisation dans les services en lignes et Internet ne soit pas abordée plus explicitement dans la proposition de recommandation, si ce n'est indirectement dans les lignes directrices communes relatives aux codes de conduite. En effet, le Livre vert mettait en évidence la spécification PICS, qui est actuellement la seule spécification disponible permettant de tenir compte des sensibilités diverses. En outre, le processus de consultation a permis l'émergence de l'idée d'une labellisation à deux niveaux (descriptif et évaluatif), qui permettrait la mise en œuvre de différents systèmes d'évaluation tout en assurant un contexte favorable au développement de la labellisation des sites à grande échelle.

3.5.5. On peut estimer qu'une «valeur ajoutée» communautaire importante dans ce domaine résiderait dans la mise en œuvre au niveau de l'Union européenne d'un système commun de labellisation descriptive. Ce système commun permettrait alors la coexistence de différents systèmes de labellisation évaluative, tant nationaux que supranationaux, respectueux de la diversité des sensibilités existant au sein de l'Union européenne.

3.5.6. Il convient de mentionner à cet égard que la ligne «Développer les systèmes de filtrage et de classification» de la proposition de plan d'action concourt à la réalisation de cet objectif, d'une part en ce qu'elle prévoit des appels à propositions visant à démontrer le potentiel de systèmes de filtrage et de labellisation, et d'autre part en ce qu'elle vise à assurer une contribution coordonnée de l'Europe aux accords internationaux sur les protocoles et les systèmes de labellisation.

3.5.7. Dans cette optique, il pourrait également être opportun que la proposition de recommandation puisse inviter la Commission à favoriser, en collaboration avec toutes les parties concernées, le développement d'une approche commune pour la définition des systèmes de filtrage et de labellisation pour les services en lignes et Internet.

4. Conclusions

4.1. Le Comité des régions se félicite du niveau de convergence politique de toutes les instances de l'Union quant à la façon d'aborder les problématiques liées à une utilisation plus sûre d'Internet. Il en découle une cohérence accrue dans la manière dont la Commission aborde ces problématiques.

4.2. Il rappelle que, dans les limites de ses compétences, il a contribué de manière significative et constructive à l'élaboration de ce consensus. C'est pourquoi il

déplore que tant la proposition de recommandation que la proposition de plan d'action ne fassent pas plus grand cas du rôle important et fondamental que les pouvoirs régionaux et locaux ont à assurer dans leur mise en œuvre.

4.3. Il insiste sur l'importance d'assurer une parfaite représentation des utilisateurs des nouveaux services d'information dans les organes chargés au niveau national de la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures de protection des mineurs et de la dignité humaine.

4.4. Si l'encouragement, par la fixation d'objectifs communs, à élaborer des cadres nationaux d'autorégulation apparaît être une mesure de nature à favoriser la nécessaire coopération entre les États membres, le Comité des régions rappelle qu'un dispositif d'autorégulation ne peut remplacer un cadre réglementaire, mais au contraire doit toujours s'inscrire dans ce cadre réglementaire.

4.5. Le Comité des régions est d'avis que la proposition de recommandation doit aussi ouvrir la voie à

l'expérimentation de nouveaux moyens de protection des mineurs par les organismes de radiodiffusion, particulièrement dans le cadre de l'avènement de la télévision numérique.

4.6. La proposition de recommandation devrait également être le lieu d'une prise de position quant à une coopération entre autorités judiciaires et policières plus approfondie qu'elle ne l'est actuellement au sein du troisième pilier.

4.7. Le Comité des régions regrette par ailleurs qu'il ne soit pas fait plus grand cas des problématiques de responsabilisation des usagers, en particulier dans le cadre de l'appropriation d'Internet par les enseignants et les enfants à des fins pédagogiques.

4.8. Enfin, le Comité des régions demande que la proposition de recommandation tienne compte également des questions importantes abordées dans le Livre vert, relatives à la responsabilité juridique des acteurs d'une part, au processus de labellisation dans les services en ligne et Internet d'autre part.

Bruxelles, le 14 mai 1998.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER
