



Bruxelles, le 3.12.2025
COM(2025) 739 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Un programme de l'Union pour les villes: stimuler la croissance et la prospérité

{SWD(2025) 389 final}

1. INTRODUCTION

Les villes sont en première ligne pour relever les défis qui détermineront l'avenir de l'Europe. Elles stimulent la croissance, la compétitivité et l'innovation, tout en jouant un rôle essentiel dans la promotion de la durabilité et de l'inclusion sociale. Les villes font progresser la décarbonation et la résilience face au changement climatique, contribuent à la préparation aux crises et aux perturbations à venir, et favorisent la cohésion économique, sociale et territoriale. Aujourd'hui, environ 75 %¹ de la population de l'Union, soit près de 340 millions de personnes, vivent dans des villes ou des zones urbaines². Les villes sont confrontées à de nombreuses difficultés, telles que la pénurie de logements abordables, durables et de qualité décente, les coûts élevés de l'énergie, l'exclusion sociale, des contraintes en matière d'accessibilité, des poches de pauvreté et les effets du changement climatique. En outre, certaines villes sont en déclin et confrontées aux questions du maintien de la main-d'œuvre et des emplois qualifiés, de la prestation des services publics et de la génération de recettes suffisantes, qu'elles soient budgétaires ou autres.

Les villes européennes, qu'elles soient situées dans des zones côtières, insulaires, intérieures, montagneuses ou frontalières, reflètent une riche diversité, non seulement sur le plan géographique, mais aussi en ce qui concerne les profils démographiques et les capacités socio-économiques. Cette diversité détermine leur capacité à réagir aux transformations en cours. Le modèle urbain du continent permet aux villes de différentes tailles de contribuer de manière significative au développement territorial et à la connectivité. Si les grandes villes servent souvent de pôles d'innovation, les villes et les zones urbaines de plus petite taille jouent un rôle essentiel dans la prestation de services qui soutiennent à la fois les populations locales et les zones environnantes, y compris les zones rurales, et dans l'amélioration de l'accès à diverses possibilités. Les services urbains dans les domaines de l'éducation, des soins, de la santé, de la mobilité, du sport, des entreprises et du commerce de détail ont des retombées positives, qui favorisent le développement rural et interurbain.

Les villes sont essentielles à la convergence économique et à la compétitivité, car elles attirent les talents et les investissements, et stimulent la croissance³. Toutefois, ces dynamiques peuvent également engendrer des difficultés telles qu'une augmentation des coûts, une congestion et des disparités territoriales, y compris des poches de pauvreté. Une approche équilibrée et polycentrique reste essentielle pour atténuer ces effets. Néanmoins, étant donné qu'elles disposent de pouvoirs et de ressources juridiques variables, les villes partent de positions différentes, en particulier les petites villes, et sont souvent confrontées à des capacités administratives et des budgets limités.

Le programme de l'Union pour les villes présente la vision, la politique et les initiatives de l'Union concernant les villes de toutes tailles et définit une perspective tournée vers l'avenir pour un développement urbain durable et intégré. Il vise à établir un cadre pour renforcer la

¹ Eurostat Statistics Explained et GISCO, sur la base de la grille de recensement de la population et des unités administratives locales de 2021.

² Le terme «villes» fait référence aux «villes et autres zones urbaines de l'Union» dans le présent document, sauf indication contraire. En ce qui concerne la définition d'une ville, Eurostat utilise les catégories suivantes, les deux premières se rapportant aux zones urbaines: i) les villes (zones densément peuplées, dans lesquelles vivent 38,9 % de la population de l'Union), ii) les agglomérations et leurs banlieues (zones à densité de population intermédiaire, dans lesquelles vivent 35,9 % de la population de l'Union), et iii) les zones rurales (zones faiblement peuplées, comptant 25,2 % de la population de l'Union). Eurostat, centre commun de recherche et direction générale de la politique régionale de la Commission européenne (2021) – Eurostat Statistics Explained.

³ Moretti, E., «Are Cities the New Growth Escalator?», document de travail n° 6881 de la Banque mondiale, 2014, disponible à l'adresse <https://ssrn.com/abstract=2439702>.

dimension territoriale et urbaine des politiques de l'Union. Le programme vise également à fournir un soutien coordonné et simplifié — en tirant parti des instruments relevant de l'actuel cadre financier pluriannuel, ainsi que du prochain cadre pour la période 2028-2034 — afin de répondre aux besoins des villes et de mettre en œuvre les principales priorités de l'Union au niveau local. Il reconnaît également que les villes sont des partenaires essentiels pour relever les défis majeurs auxquels l'Union est confrontée et contribuer à ses solutions.

En outre, s'il se veut efficace, un tel programme doit encourager la mise en place de politiques qui permettent aux villes non seulement de générer de la valeur, mais aussi de répartir cette valeur de manière équitable et efficace dans l'ensemble de l'Union, afin que tous les pays et territoires bénéficient de la croissance et du bien-être. À cette fin, le programme couvre les villes et autres zones urbaines, et souligne l'importance des connexions entre ces zones et les régions environnantes (zones urbaines fonctionnelles et zones rurales fonctionnelles).

Le programme de l'Union pour les villes s'appuie sur des cadres stratégiques majeurs, tels que l'agenda territorial 2030 et la nouvelle charte de Leipzig, et est complété par la coopération intergouvernementale sur les questions urbaines et par son principal instrument, le programme urbain pour l'UE.

Aux fins de l'élaboration du programme de l'Union pour les villes, la Commission européenne a mené une vaste consultation visant à recueillir les contributions d'un large éventail de parties prenantes. Cette consultation comportait: i) un appel à contributions, qui s'est clôturé le 26 mai 2025 et a reçu 193 contributions de la part des autorités locales et d'autres représentants des pouvoirs publics, des citoyens, des organisations de la société civile et d'autres acteurs, ii) une discussion entre les parties prenantes des questions urbaines lors de la sixième édition du Forum des villes qui s'est tenue à Cracovie du 17 au 19 juin 2025, sur le thème des principaux défis et besoins des villes, iii) un dialogue sur la mise en œuvre avec les villes, qui s'est déroulé le 24 juin 2025, iv) de nombreuses réunions et discussions bilatérales avec des organisations représentant les autorités locales, régionales et nationales, ainsi que des réseaux paneuropéens, et v) la participation à diverses manifestations. Cette consultation complète a permis d'adopter une vision large et inclusive en matière d'élaboration des politiques.

2. LES VILLES ET LES POLITIQUES DE L'UNION

L'Union européenne connaît une urbanisation croissante et se caractérise par un large éventail de zones urbaines, allant des petites villes aux grandes métropoles⁴. En 2021, 39 % de la population de l'Union vivaient dans 700 villes environ, 36 % résidaient dans près de 9 000 agglomérations ou banlieues et 25 % habitaient dans des zones rurales⁵. L'urbanisation se produit principalement dans les grandes villes et leurs environs. En 2021, une proportion particulièrement élevée de personnes — plus de la moitié — vivait dans une ville en Espagne, aux Pays-Bas et en Grèce, alors que 45,2 % de la population irlandaise vivaient dans des zones rurales. La population des agglomérations, des villes et des banlieues de l'Union augmente, tandis que la population rurale diminue.

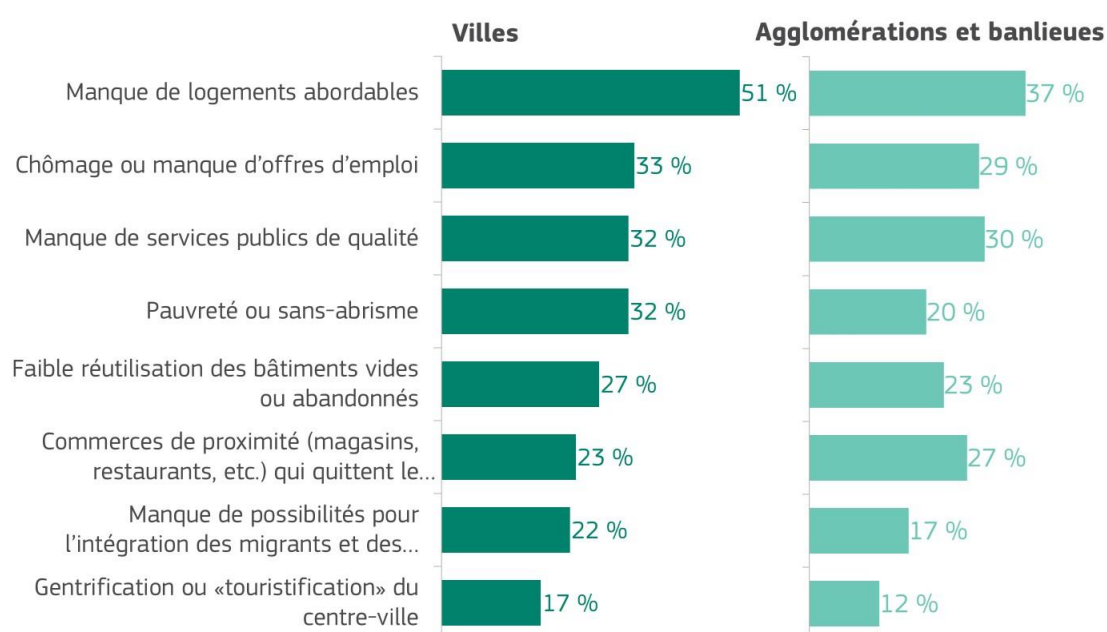
Une récente enquête Eurobaromètre⁶ a montré que **le problème immédiat le plus urgent pour les Européens vivant en ville** est, de loin, le **manque de logements abordables**, 51 % d'entre

⁴ Les données présentées dans ce chapitre proviennent en grande partie de la publication de Dijkstra, L., et de Testori, G., intitulée «Trends, Challenges and Opportunities in EU Cities: Supporting the EU Cities Agenda», Commission européenne, Ispra, 2025.

⁵ Eurostat Statistics Explained et GISCO, sur la base de la grille de recensement de la population et des unités administratives locales de 2021.

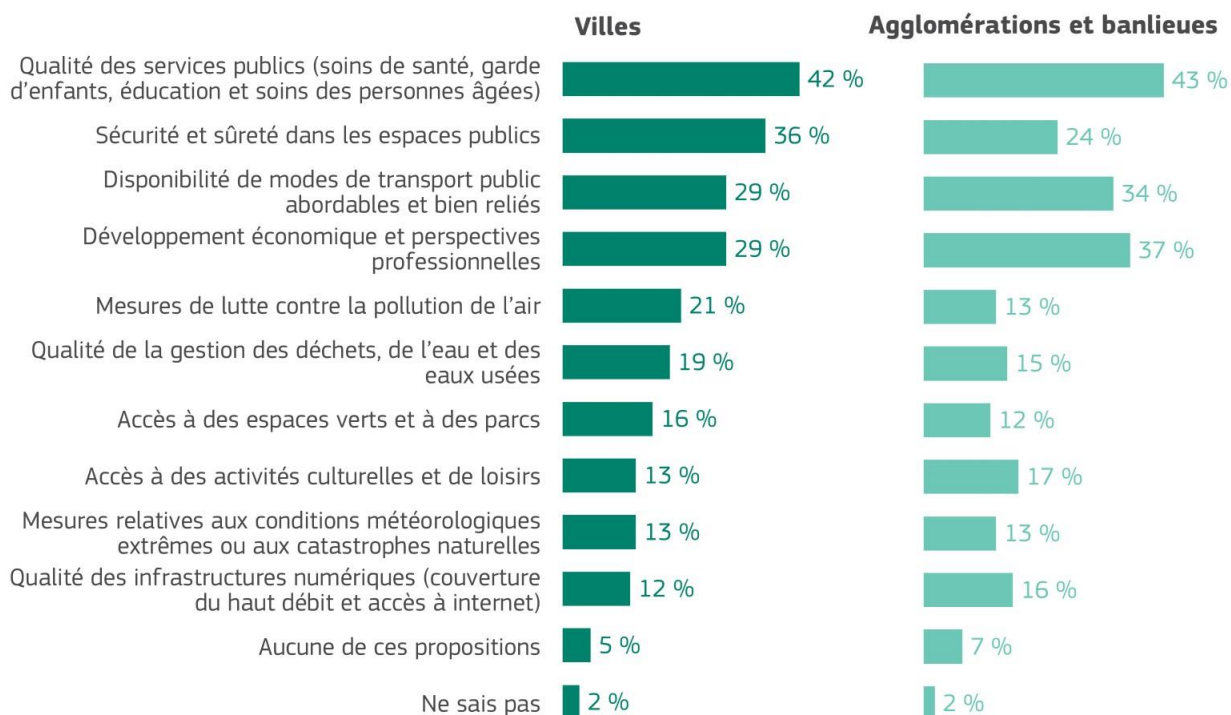
⁶ Opinion publique sur les défis urbains et l'investissement dans les villes — juin 2025 — Enquête Eurobaromètre.

eux considérant qu'il s'agit d'un problème immédiat et urgent (graphique n° 1). Un tiers des répondants (33 %) déclare que **le chômage ou le manque d'offres d'emploi** est un problème urgent dans leur ville, et des chiffres similaires sont également observés concernant **le manque de services publics de qualité** (32 %) et **la pauvreté ou le sans-abrisme** (32 %). Les personnes interrogées dans les agglomérations et les banlieues citent le manque de logements abordables en premier lieu (37 %), suivi par le manque de services publics (30 %) et le chômage ou le manque d'offres d'emploi (29 %).



Graphique n° 1. Le problème immédiat le plus urgent pour les Européens vivant dans des villes, des agglomérations et des banlieues (Eurobaromètre 2025).

En ce qui concerne les **aspects nécessitant le plus d'améliorations**, la **qualité des services publics** (réponse choisie par 42 % des répondants) et la **sécurité et la sûreté dans les espaces publics** (36 %) (graphique n° 2) arrivent en tête pour les répondants vivant en ville. Viennent ensuite la **disponibilité de modes de transport public abordables et bien reliés** et le **développement économique et les perspectives professionnelles**, cités par 29 % des répondants dans les deux cas. Les répondants vivant dans des agglomérations ou des banlieues classent la qualité des services publics à la première place (43 %), suivie par le développement économique et les perspectives professionnelles (37 %), puis la disponibilité de modes de transport public abordables et bien reliés (34 %).



Graphique n° 2. Les aspects à améliorer le plus pour les Européens vivant dans des villes, des agglomérations et des banlieues (Eurobaromètre 2025).

L'Union considère que les villes et autres zones urbaines de l'Union sont des partenaires essentiels pour la mise en œuvre des politiques visant à concrétiser les priorités de l'Union sur la période 2024-2029⁷. À cette fin, le cadre d'action intégré de l'Union comprend des mesures portant sur i) la compétitivité, la numérisation, l'innovation et l'investissement, ii) l'inclusion sociale et l'égalité, iii) la sécurité, la sûreté et la préparation, iv) des logements et des bâtiments abordables, durables, de qualité décente et inclusifs, v) l'action pour le climat, l'environnement et l'énergie propre, vi) la mobilité et vii) la coopération internationale. Ces politiques sont souvent étroitement liées, ce qui témoigne de l'engagement de l'Union en faveur d'un développement urbain durable et inclusif.

2.1. Les villes exercent un fort pouvoir d'attraction sur les talents et stimulent la compétitivité, la numérisation, l'innovation et les investissements

Les villes sont des moteurs essentiels de la compétitivité de l'Union, en ce qu'elles favorisent l'innovation, l'emploi et le développement durable. Il s'agit de lieux dynamiques et compétitifs, où l'innovation et les avancées technologiques sont stimulées par la proximité des parties prenantes, dont les établissements d'enseignement supérieur, et leur interaction pluridisciplinaire, ainsi que par l'accès aux infrastructures essentielles de recherche et de

⁷ Priorités de l'Union européenne pour 2024-2029.

technologie. Les régions métropolitaines de l'Union⁸, en particulier autour des capitales, ont été essentielles pour la compétitivité et l'emploi en 2022, étant donné que la plupart des nouvelles entreprises s'y sont établies. Ces régions affichaient un pourcentage plus élevé d'entreprises à forte croissance et un taux d'emploi supérieur (63 %) par rapport à leur part de population (59 %), et représentaient une part encore plus élevée du produit intérieur brut (68 %) par rapport aux régions non métropolitaines⁹. En 2024, 45 % des habitants des villes âgés de 25 à 64 ans étaient titulaires d'un diplôme universitaire, contre 31 % dans les agglomérations et banlieues et 26 % dans les zones rurales¹⁰. Les villes abritaient 41 % de la main-d'œuvre de l'Union, les agglomérations et banlieues 34,5 % et les zones rurales 24,5 %¹¹.

Pour encourager la compétitivité, l'intervention de l'Union porte essentiellement sur la stimulation de l'innovation, ainsi que sur l'adoption et l'expansion des technologies stratégiques, en adéquation avec la boussole pour la compétitivité¹² et le pacte pour une industrie propre¹³. Les villes peuvent également renforcer la demande de technologies propres et circulaires produites dans l'Union. La prochaine révision du cadre européen des marchés publics mettra l'accent sur la simplification et la clarification de l'utilisation des marchés publics comme instrument d'investissement stratégique, ce qui contribuera à remédier aux difficultés en matière de marchés publics rencontrées par les villes agissant en qualité de pouvoirs adjudicateurs et renforcera les secteurs critiques et l'accès à des solutions propres, ainsi que les stratégies de l'économie circulaire¹⁴.

L'Union reconnaît également le rôle central que jouent les villes pour stimuler le développement économique et faciliter les partenariats stratégiques entre les villes et les industries. Les investissements dans l'éducation et l'acquisition de compétences¹⁵, y compris les compétences numériques et vertes et l'éducation à l'entrepreneuriat, restent essentiels pour répondre aux demandes du marché du travail et lutter contre les inégalités qui naissent parallèlement aux mutations technologiques et à l'innovation. En outre, tirer parti de la recherche et de l'innovation pour soutenir des transitions inclusives, propres, résilientes et intelligentes aide les administrations municipales à renforcer leurs connaissances et à élaborer des stratégies locales fondées sur des données probantes afin d'accroître leur résilience économique.

Généralant une valeur ajoutée brute estimée à 764 milliards d'euros en 2023, le tourisme représente 7,1 % de la valeur ajoutée brute totale de l'économie de l'Union¹⁶, de grands écarts étant observés d'un État membre à l'autre¹⁷. Le tourisme en Europe a atteint des niveaux record,

⁸ Les régions métropolitaines désignent les régions NUTS 3 ou une combinaison de régions NUTS 3 qui englobent toutes les zones urbaines fonctionnelles, avec une population d'au moins 250 000 habitants. Une zone urbaine fonctionnelle se compose d'une ville et de sa zone de navettage, et englobe donc une ville densément peuplée et une zone de navettage moins densément peuplée, dont le marché du travail est fortement intégré à la ville. Voir: Manuel des typologies territoriales - régions métropolitaines - Statistics Explained - Eurostat et Zone urbaine fonctionnelle - Statistics Explained - Eurostat.

⁹ Centre commun de recherche (JRC), ARDECO Explorer.

¹⁰ Eurostat, Population dans les ménages privés par niveau d'éducation atteint et degré d'urbanisation [état lfs 9913].

¹¹ Population dans les ménages privés par nationalité, statut au regard de l'emploi et degré d'urbanisation – Eurostat.

¹² COM(2025) 30 final.

¹³ COM(2025) 85 final.

¹⁴ À titre d'exemple, l'initiative d'économie circulaire pour les villes et les régions.

¹⁵ L'union des compétences vise à doter tous les apprenants de compétences renforçant leur résilience face aux mutations du marché du travail et leur employabilité, et à stimuler la création d'emplois de qualité.

¹⁶ Données accessibles par l'intermédiaire de la Commission européenne, DG GROW, Tableau de bord des indicateurs des écosystèmes industriels (2023) [PowerBI dashboard], consulté le 4 août 2025.

¹⁷ Consultation sur la stratégie de l'Union pour un tourisme durable.

dépassant les chiffres d'avant la pandémie: il a augmenté de 35 % dans les villes, de 41 % dans les agglomérations et banlieues, et de seulement 8 % dans les zones rurales, entre 2014 et 2024¹⁸. Néanmoins, les flux touristiques mal gérés exercent une forte pression sur les ressources et entraînent une surpopulation et des effets néfastes au niveau social, tels que des pénuries de logements. Le secteur reste très fragmenté et se caractérise par la diversité des modèles de gouvernance dans les États membres et les régions, ce qui nécessite la participation étroite des villes aux initiatives concernées afin de garantir des résultats positifs au niveau local. Par l'intermédiaire du parcours de transition pour le tourisme et du programme européen pour le tourisme 2030¹⁹, l'Union soutient la transition vers des modèles et services de gestion du tourisme plus durables, plus résilients et plus numériques.

La culture, les industries créatives et le sport améliorent l'attractivité des villes et la santé des personnes, mais créent également des emplois et stimulent la compétitivité et le bien-être. Dans l'ensemble de l'Union, les villes sont à l'avant-garde du développement fondé sur la culture et sont des partenaires naturels pour l'expérimentation, l'anticipation des tendances et l'exploration de modèles d'innovation sociale et économique. La boussole culturelle pour l'Europe définit une vision stratégique à long terme visant à renforcer le rôle de la culture dans l'ensemble de l'Union pour façonner l'identité de l'Europe.

La politique de l'Union en matière de numérisation comble la fracture numérique afin de renforcer la productivité et la compétitivité. Elle aide les villes à recenser les lacunes technologiques, à acquérir stratégiquement les technologies appropriées, à définir les priorités en matière de services, à développer les compétences requises, à mieux comprendre les cadres réglementaires de l'Union et à permettre aux autorités locales d'adopter des technologies avancées, telles que l'intelligence artificielle et l'internet des objets, et d'avoir accès à des écosystèmes de données interopérables, entre autres initiatives. Les investissements dans les infrastructures de connectivité à haut débit, telles que la 5G et la fibre optique, sont essentiels dans toutes les villes de l'Union, en particulier dans les zones mal desservies, afin de faciliter une transformation numérique sans discontinuité. Si les grands centres urbains jouent souvent le rôle de points névralgiques de l'innovation et de pionniers de l'adoption des outils numériques, ils ont également un rôle essentiel à jouer pour stimuler la diffusion, soutenir les territoires moins connectés et favoriser la cohésion. L'utilisation des données pour effectuer le suivi des politiques publiques — au moyen d'outils tels que les jumeaux numériques — renforce la résilience urbaine et les capacités de planification, tout en contribuant à aligner les efforts déployés localement sur les objectifs du programme d'action pour la décennie numérique.

La stratégie de l'Union pour l'application de l'IA (intelligence artificielle) aide les villes à réduire la charge administrative tant pour les autorités locales que pour les entreprises, en contribuant aussi au développement des start-up dans le domaine de l'IA. Les pôles d'innovation numérique, qui sont les acteurs clés de l'écosystème européen d'innovation dans le domaine de l'IA, constituent le point de contact central pour accélérer la transformation numérique des villes, y compris l'adoption de l'IA, et les conseiller dans ce domaine²⁰.

¹⁸ Nuitées passées dans des établissements d'hébergement touristique par degré d'urbanisation et zone côtière/non côtière – Eurostat.

¹⁹ Le parcours de transition pour le tourisme est un cadre d'action qui définit des mesures, des objectifs et des conditions essentiels pour le secteur et qui a été approuvé par l'adoption du programme européen pour le tourisme 2030 par le Conseil.

²⁰ À titre d'exemple, la boîte à outils de l'Union pour les jumeaux numériques locaux fournit une série d'outils modulaires et normalisés conçus pour aider les villes et les communautés de toute l'Europe à simuler, à analyser et à planifier plus efficacement les environnements urbains.

Les villes jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la déclaration européenne sur les droits et principes numériques²¹ et dans l'accélération des progrès vers les objectifs et cibles de la décennie numérique de l'Union²², ainsi que dans l'amélioration de l'accessibilité des écosystèmes et professions numériques. En outre, les initiatives dans le domaine de l'administration en ligne²³ sont essentielles pour moderniser les services publics des villes et stimuler la participation des citoyens, par la mise en place de services numériques interopérables qui sont efficaces et centrés sur le citoyen.

2.2. Les villes sont confrontées à un tableau contrasté sur le plan de la pauvreté, de l'emploi, de l'inclusion sociale et de l'égalité

Au niveau de l'Union, en 2023, le taux d'emploi et le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale étaient presque identiques pour les villes, les agglomérations et banlieues et les zones rurales²⁴. Les données sur les résultats en matière d'emploi, d'éducation et de soins de santé sont meilleures pour les villes que pour les agglomérations, les banlieues et les zones rurales. Cela s'explique en partie par une plus forte concentration des perspectives dans ces domaines et par un meilleur accès à des services de qualité. Les inégalités de revenus restent importantes dans les villes, sous l'effet de la polarisation des perspectives économiques et du coût élevé de la vie²⁵. Si les taux de pauvreté varient considérablement dans les villes de l'Union, il est communément observé que les personnes démunies vivant en zone urbaine sont confrontées à des difficultés particulières qui diffèrent de celles rencontrées par leurs homologues ruraux.

La politique de l'Union en matière d'inclusion sociale et d'égalité favorise des sociétés inclusives qui garantissent l'équité et l'égalité pour tous. L'adoption d'une approche intersectionnelle axée sur la prise en considération systématique des questions d'égalité permet aux villes de mieux comprendre la nature multidimensionnelle des inégalités et des discriminations. Il s'agit d'une condition préalable à la conception de stratégies globales et adaptées qui répondent aux besoins interdépendants des groupes défavorisés et des communautés marginalisées. Les villes doivent être soutenues dans leurs efforts visant à lutter contre les disparités sociales et les inégalités structurelles et à mettre les services essentiels à la portée de tous, afin que chacun puisse participer pleinement à la société, y compris les personnes handicapées et les personnes qui vivent dans les zones environnantes. La mise en œuvre du socle européen des droits sociaux²⁶ et des stratégies de l'Union de l'égalité²⁷ est essentielle, étant donné que ces initiatives portent, entre autres, sur l'accès au logement, aux transports, à l'éducation et à l'emploi, ainsi que sur l'égalité des chances pour les groupes exposés au risque de discrimination et d'exclusion. En 2026, la Commission européenne adoptera la stratégie de lutte contre la pauvreté, qui vise à offrir une protection essentielle aux personnes et à s'attaquer aux causes profondes et aux nombreuses facettes de la pauvreté.

²¹ Droits et principes numériques européens | Façonner l'avenir numérique de l'Europe.

²² Les villes jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la déclaration européenne sur les droits et principes numériques.

²³ À titre d'exemple, l'initiative Living in EU.

²⁴ Population dans les ménages privés par nationalité, statut au regard de l'emploi et degré d'urbanisation – Eurostat.

²⁵ Conclusions intermédiaires du projet mené par l'OCDE et la DG REGIO, intitulé «Ce qui fonctionne pour une croissance inclusive dans les villes: synthèse» (2025).

²⁶ Le socle européen des droits sociaux en 20 principes – Emploi, affaires sociales et inclusion.

²⁷ La stratégie de l'UE en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes (2020-2025), le plan d'action de l'UE contre le racisme (2020-2025), le cadre stratégique pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (2020-2030), la stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ+ (2026-2030) et la stratégie en faveur des droits des personnes handicapées (2021-2030). Une nouvelle stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes et une nouvelle stratégie de lutte contre le racisme seront adoptées pour l'après-2025.

La collaboration entre les groupes de la société civile²⁸ et les parties prenantes régionales est renforcée par les politiques pertinentes de l'Union. Cette collaboration peut contribuer à l'élaboration de plans d'action locaux qui répondent plus efficacement aux besoins des communautés particulières, et qui favorisent de ce fait une société plus inclusive et plus égalitaire dans toute l'Europe, ainsi que la cohésion. Le renforcement des systèmes de soutien social, des capacités des autorités locales, de la disponibilité et de la qualité des services de base à un prix abordable, ainsi que le développement des écosystèmes locaux sont essentiels pour garantir l'égalité d'accès des femmes et des autres groupes exposés au risque de discrimination et d'exclusion, tels que les migrants et les réfugiés, aux services et au marché du travail, ainsi que leur participation à la société.

Les questions d'inclusion sociale et d'égalité devraient être intégrées dans la conception et la mise en œuvre des politiques sectorielles au niveau local, pour veiller à ce que les villes fournissent des services accessibles et abordables pour tous, y compris pour les personnes handicapées, et à ce qu'elles contribuent à réduire la pauvreté.

2.3. Les villes jouent un rôle essentiel pour garantir la sécurité et la sûreté des espaces publics et sont en première ligne de l'action de l'Union en matière de résilience et de préparation

Les villes jouent un rôle clé pour garantir la sûreté et la sécurité des espaces publics, prévenir la radicalisation et protéger les communautés contre le terrorisme. Selon une enquête sur la qualité de vie dans les villes de l'Union²⁹, les perceptions en matière de sécurité varient en fonction de la taille des villes: 75 % des habitants des villes de moins de 250 000 habitants se sentaient en sécurité, contre 67 % des habitants des villes plus peuplées.

Dans l'ensemble de l'Union, il existe des différences notables dans la perception de la délinquance par degré d'urbanisation. En 2020, la perception, parmi les habitants de l'Union, de la pertinence de ces questions par rapport à leur zone de résidence était nettement plus élevée pour les personnes vivant dans une ville (16,3 %) que pour celles vivant dans une agglomération ou une banlieue (8,4 %), ou dans une zone rurale (5,8 %)³⁰. Dans presque tous les États membres, la perception la plus élevée de la délinquance, de la violence ou du vandalisme a été enregistrée parmi les personnes vivant dans une ville.

Les actions de l'Union en matière de préparation³¹ et de sécurité sont axées sur la mise en place d'une société bien préparée et résiliente, dans laquelle toutes les personnes bénéficient du même niveau de protection et de sécurité, quel que soit leur lieu de résidence, leur sexe, leurs besoins et leur situation particulière. Dans les villes, la manière dont les infrastructures publiques sont conçues peut contribuer à garantir la sûreté et le sentiment de sécurité des citoyens dans les espaces publics. À titre d'exemple, un éclairage des rues suffisant et des transports publics sûrs pourraient être mis en place afin que les citoyens, et en particulier les personnes vulnérables, puissent circuler sans crainte. La sûreté et la sécurité des espaces publics sont également essentielles au rôle joué par les villes dans la promotion de la cohésion sociale, de la mobilisation locale et de la participation démocratique.

Les menaces d'origine humaine en matière de sécurité, telles que la criminalité organisée et le terrorisme, touchent les villes. Comme souligné dans la stratégie européenne de sécurité

²⁸ À titre d'exemple, les partenaires de l'économie environnementale et sociale, les organisations de jeunesse et les organismes chargés de promouvoir l'inclusion sociale, les droits fondamentaux, les droits des personnes handicapées, l'égalité entre les hommes et les femmes et la non-discrimination, ainsi que les institutions et organisations nationales de défense des droits de l'homme.

²⁹ Enquête sur la qualité de vie dans les villes européennes (2023).

³⁰ Eurostat – Délinquance, violence ou vandalisme aux alentours par degré d'urbanisation.

³¹ Préparation – Commission européenne.

intérieure ProtectEU³², les effets de la criminalité organisée et du terrorisme se font souvent sentir à l'échelle locale. Bien que les villes soient confrontées à de nombreuses difficultés autres que la criminalité organisée et le terrorisme, telles que la violence liée à la drogue, les violences à caractère sexiste et la traite des êtres humains, en particulier à des fins d'exploitation sexuelle, elles jouent également un rôle central dans la lutte contre ces phénomènes³³. Il convient de trouver des solutions locales et régionales pour réduire la vulnérabilité des personnes, en particulier des jeunes, au recrutement mené par les organisations criminelles ou terroristes, et pour diminuer et prévenir l'attrait des activités illégales et l'infiltration criminelle. La stratégie ProtectEU définit les objectifs à atteindre et les mesures à prendre pour faire face à ces menaces, en mettant l'accent sur le démantèlement des activités criminelles par la voie administrative, la prévention de la criminalité, la protection des infrastructures critiques, la coopération en matière répressive et le renforcement des capacités opérationnelles des États membres pour lutter contre la criminalité³⁴. Conformément à la stratégie de l'Union en matière de drogue (2026-2030)³⁵, les villes sont encouragées à envisager des mesures d'accès aux services sociaux et de santé de proximité pour les personnes dans le besoin, avec le soutien de la politique de cohésion, afin de réduire les risques et les dommages liés à la drogue.

La planification urbaine inclusive joue un rôle crucial dans la promotion de l'égalité et de la diversité, ainsi que dans la lutte contre l'exclusion sociale. Les villes ont clairement une longueur d'avance en matière de perspectives relatives aux droits de la personne, à la liberté, à l'inclusion et à l'accès à l'enseignement supérieur³⁶.

La préparation de la population aux situations de crise et la prise en considération systématique des questions de sécurité et de préparation dans les politiques et programmes de l'Union sont des composantes majeures de la stratégie européenne pour une union de la préparation. Les villes doivent investir dans des mesures de résilience et de préparation afin de prévenir et d'atténuer l'incidence des chocs récents et à venir sur le système (catastrophes naturelles, pandémies ou risques géopolitiques, par exemple). Les technologies de la ville intelligente pourraient être utiles pour accroître la résilience et la préparation des villes. La réaction aux crises devrait augmenter cette résilience et cette préparation, y compris la protection des infrastructures critiques contre tous les types de menaces pour la sécurité et la sûreté publique, et tirer parti de l'utilisation stratégique des moyens spatiaux. Les villes doivent également trouver des moyens innovants et économiques d'assurer la préparation en matière civile, notamment en ce qui concerne l'utilisation abusive des nouvelles technologies. Les villes et les zones rurales environnantes sont également essentielles à la résilience des communautés, au regard de la sécurité et de l'approvisionnement alimentaires.

³² COM(2025) 148 final.

³³ Vandecasteele, I., Baranzelli, C., Siragusa, A., et Aurambout, J.-P., éditeur(s), *The Future of Cities*, EUR 29752 EN, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-03847-4, doi:10.2760/375209, JRC116711.

³⁴ Les outils mis au point dans le cadre de l'initiative «Villes de l'UE contre la radicalisation» et le pôle de connaissances sur la prévention de la radicalisation apportent un soutien aux acteurs locaux.

³⁵ La nouvelle stratégie de l'Union en matière de drogue, qui définit les priorités pour la période 2026-2030, sera adoptée en 2025.

³⁶ Commission européenne, direction générale de la politique régionale et urbaine, De Dominicis, L., Kovacic, M., De Franceschi, F., et al., *Social Progress in cities and rural areas of the EU*, Office des publications de l'Union européenne, 2025, disponible à l'adresse suivante: <https://data.europa.eu/doi/10.2776/9234298>.

2.4. Les villes sont confrontées à des défis majeurs en matière de logement et de bâtiments

La pénurie de logements abordables figure parmi les problèmes les plus urgents dans les villes et les logements urbains sont de plus en plus inabordables pour de nombreuses personnes³⁷, notamment les jeunes³⁸. En 2024, la surcharge des coûts du logement était la plus élevée dans les villes, où elle atteignait 10 %, contre 8 % dans les agglomérations et banlieues et 6 % dans les zones rurales. Près de la moitié de la population de l'Union vivant dans une ville aurait besoin d'une hypothèque d'une durée supérieure à 20 ans pour acheter un appartement de 25 m², et 90 % auraient besoin d'une hypothèque d'une durée supérieure à 30 ans pour acheter un appartement de 75 m². En outre, environ 16 % de la population de l'Union vivent dans des conditions de surpopulation, les ménages à faibles revenus étant les plus concernés³⁹. Le sans-abrisme est en augmentation dans l'Union, où vivrait un million de personnes sans domicile fixe selon les estimations⁴⁰.

Le logement est une responsabilité partagée aux niveaux national, régional et local. Toutefois, si les politiques nationales établissent des cadres généraux, les municipalités sont les mieux placées pour remédier aux difficultés en matière de logement en raison de leurs compétences et de leur mobilisation directe auprès des communautés. Elles sont les plus à même de comprendre les besoins locaux et peuvent favoriser la mise en place de partenariats entre les autorités publiques, les parties prenantes et le secteur privé, afin de trouver les investissements nécessaires. Les programmes de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 ont permis de réaliser des investissements d'un montant total de 9,6 milliards d'euros (provenant du budget de l'Union et de la contribution nationale) en vue de renforcer le secteur du logement. En ce qui concerne la période de programmation 2021-2027, 7,5 milliards d'euros ont été alloués jusqu'à présent, au titre des fonds de la politique de cohésion, à des investissements dans le secteur du logement, qui mettent l'accent sur l'efficacité énergétique et le logement social pour les groupes exposés au risque de discrimination et d'exclusion sociale. Le Fonds social européen plus (FSE+) investit un montant total supplémentaire estimé à 1,9 milliard d'euros dans des mesures ciblant le problème du logement au niveau des particuliers et des services publics⁴¹, telles que la facilitation de l'accès au logement, l'aide au logement et un soutien intégré visant à améliorer le logement et les conditions de vie. L'examen à mi-parcours de la politique de cohésion de l'Union, qui est mené actuellement, offre une occasion précieuse de s'attaquer aux problèmes dans le domaine du logement. Lorsque les États membres reprogramment des fonds à la suite de l'examen à mi-parcours, ils sont encouragés à financer des investissements dans des logements abordables, durables et de qualité décente. En outre, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) a également une incidence significative dans le domaine du logement, produisant des avantages tangibles pour les habitants des villes et des zones urbaines. Dans l'ensemble, le montant total alloué au logement au titre de la FRR, y compris les investissements en soutien à l'accessibilité financière et à la disponibilité du logement, s'élève à 19,6 milliards d'euros, tandis que la Banque européenne d'investissement a apporté une aide financière de 15,6 milliards d'euros consacrée au logement abordable sur la période 2021-2024.

³⁷ [Opinion publique sur les défis urbains et l'investissement dans les villes – Enquête Eurobaromètre 2025](#).

³⁸ L'outil Indicators Explorer du JRC, fondé sur les données du Youth Progress Index (indicateur sur les progrès des jeunes), indique que, depuis 2011, les jeunes de l'Union sont de plus en plus mécontents de la disponibilité de logements abordables, la proportion de ces jeunes passant de 38,7 % en 2011 à 50 % en 2024.

³⁹ [Le logement en Europe – Édition 2024 – Publications interactives – Eurostat](#).

⁴⁰ Base de données sur le logement abordable, HC3.1 Personnes sans abri – OCDE.

⁴¹ Au cours de la période de programmation 2021-2027, les mesures du FSE+ ciblent les personnes ou les familles à risque ou sans domicile fixe, les personnes handicapées, les personnes âgées, les ressortissants de pays tiers, les réfugiés et les communautés marginalisées.

Dans le cadre des objectifs stratégiques de l'Union visant à favoriser des logements abordables, durables et de qualité décente, le prochain plan européen pour des logements abordables s'attaquera aux facteurs de la crise du logement au moyen de mesures spécifiques et d'une coordination avec d'autres initiatives de l'Union, à savoir la stratégie européenne pour la construction de logements, la révision des règles de l'Union en matière d'aides d'État relatives au logement social et abordable et la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté. La plateforme paneuropéenne d'investissement pour des logements abordables et durables complétera ce plan pour soutenir le financement, en établissant un cadre unique de soutien aux investissements dans le logement social, abordable et durable. Les États membres sont également encouragés à recourir aux financements et aux instruments financiers mis au point avec la Banque européenne d'investissement et la future plateforme paneuropéenne d'investissement, afin d'attirer des financements et des prêts privés supplémentaires à des conditions favorables.

En outre, les États membres devraient mettre l'accent sur la qualité de l'architecture et du cadre de vie, conformément aux principes et aux valeurs du **nouveau Bauhaus européen**. Cette initiative soutient les pratiques durables dans l'environnement bâti par des stratégies urbaines intégrées, axées sur des techniques et des matériaux innovants, afin de stimuler la régénération et la résilience des quartiers tout en respectant le patrimoine culturel et les valeurs et traditions locales de l'Europe. Outre les bâtiments résidentiels, les bâtiments ou zones industriels publics et désaffectés doivent être modernisés, devenir plus économes (en énergie) et être plus inclusifs pour la population.

2.5. Les villes influent sur le changement climatique et d'autres problèmes environnementaux, dont elles subissent également les effets, et elles jouent un rôle essentiel dans l'accélération de la transition vers une énergie propre

Les villes et les autres zones urbaines sont responsables d'environ 45 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre⁴². Elles sont touchées de manière disproportionnée par les effets négatifs des aléas climatiques, qui sont exacerbés par l'interaction avec d'autres facteurs tels que la mauvaise qualité de l'air et de l'eau et l'imperméabilisation inadéquate des sols, entre autres. La chaleur extrême est un autre danger majeur qui touche particulièrement les villes et provoque un effet d'îlot thermique, qui rend les zones urbaines nettement plus chaudes que les zones environnantes. Dans l'Union, les inondations menacent près de 10,6 % des zones urbaines⁴³. Le lien étroit qui unit les villes aux ménages, aux entreprises et aux communautés en fait des partenaires essentiels pour parvenir à un système énergétique propre, sûr et abordable. Les villes et les régions doivent mettre en œuvre jusqu'à 70 % des mesures d'atténuation des émissions, et réaliser 50 % des investissements publics et 30 % des dépenses publiques⁴⁴. Les villes influencent la transition énergétique par leurs décisions en matière d'aménagement du territoire, d'octroi de permis, de marchés publics durables et d'investissements. En outre, les villes européennes sont confrontées à un risque croissant de feux de forêt en raison des changements climatiques, mais aussi de l'expansion des interfaces entre zones forestières et zones urbanisées⁴⁵, ce qui nécessite une meilleure préparation et des mesures de réaction coordonnées.

⁴² Crippa, M., Guizzardi, D., Ciarlantini, S., Pagani, F., Banja, M., Muntean, M., Pisoni, E.: EDGAR_GHG_by_settlement_2025, ensemble de données disponible à l'adresse https://edgar.jrc.ec.europa.eu/edgar_smod, 2025.

⁴³ Rapport n° 14/2023 de l'Agence européenne pour l'environnement, intitulé «Urban adaptation in Europe».

⁴⁴ Rapport annuel 2024 de l'Union européenne sur l'état des régions et des villes, Comité des régions.

⁴⁵ Les interfaces entre zones forestières et zones urbanisées sont des zones résidentielles qui jouxtent la végétation sauvage et qui, par conséquent, sont souvent confrontées à un risque accru de feux de forêt.

L'Union entend reconnaître davantage le rôle fondamental que jouent les acteurs locaux et régionaux dans l'élaboration et la mise en place de mesures locales qui contribuent à accroître la préparation et la résilience de l'Union au regard de l'action pour le climat, de l'environnement et d'une énergie propre et abordable. Lors de l'élaboration de ses politiques, l'Union considère que les systèmes énergétiques décentralisés sont des atouts stratégiques et envisagera donc de soutenir les énergies renouvelables distribuées, les actifs en lien avec l'efficacité énergétique et le stockage de l'énergie, les entreprises locales du secteur de l'énergie, les réseaux intelligents et les communautés énergétiques citoyennes. Les incitations à la construction de réseaux de chauffage urbain seront encouragées.

L'examen à mi-parcours de la politique de cohésion, qui est mené actuellement, offre aux États membres l'occasion de redéfinir leurs priorités de financement afin de relever les défis liés à la résilience dans le domaine de l'eau, au moyen notamment de systèmes numérisés et de solutions fondées sur la nature, et ceux liés à la transition énergétique, tels que les réseaux de distribution, les interconnexions et les infrastructures de transport.

Lors de la conception de leurs plans sociaux pour le climat, ainsi que des futurs plans de partenariat nationaux et régionaux, les États membres sont encouragés à allouer un financement continu aux investissements liés à l'environnement, au climat et à l'énergie, tout en veillant à ce que ces derniers soient conçus pour être résilients face aux risques climatiques à venir, et sont encouragés à soutenir les solutions locales, telles que les systèmes collectifs de chauffage et de refroidissement, ainsi que les investissements dans l'efficacité énergétique et la décarbonation.

En ce qui concerne l'environnement, les États membres devraient veiller à ce que les autorités locales mettent en place toutes les mesures nécessaires en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de réutilisation/recyclage, telles que définies dans la législation de l'Union sur les déchets et l'économie circulaire, ainsi que des mesures relatives à la qualité de l'air en adéquation avec la directive révisée sur la qualité de l'air ambiant, des mesures relatives au bruit, à la protection et à l'amélioration de la nature urbaine et du couvert arboré urbain en application du règlement sur la restauration de la nature, et des mesures relatives à l'amélioration de la résilience des villes dans le domaine de l'eau, conformément à la stratégie de résilience dans ce domaine.

2.6. Les villes offrent un meilleur accès aux services de transport

Dans les villes plus qu'ailleurs, l'accès aux transports publics est meilleur, ce qui facilite la circulation des biens, des personnes et des connaissances et stimule la productivité. La forte concentration de personnes et d'activités rend plus efficiente l'organisation de transports publics dans les villes, mais cette même concentration peut entraîner des niveaux élevés de congestion. Malgré certaines améliorations de la qualité de l'air, les niveaux de pollution dépassent toujours les seuils fixés par l'Union dans plusieurs villes⁴⁶.

La politique de l'Union en matière de mobilité donne la priorité à la transition vers des systèmes de mobilité urbaine durables, sûrs, accessibles, inclusifs, abordables, résilients et intelligents⁴⁷. Cette politique porte essentiellement sur le développement, la modernisation, la décarbonation et l'électrification des transports (publics) urbains et périurbains⁴⁸, la mobilité active (vélo et

⁴⁶ Les émissions de polluants atmosphériques ont diminué au cours des deux dernières décennies, ce qui s'est traduit par une meilleure qualité de l'air. Entre 2005 et 2022, le nombre de décès imputables aux particules fines (PM_{2.5}) dans l'Union a diminué de 45 %, se rapprochant ainsi de l'objectif d'une réduction de 55 % fixé dans le plan d'action de l'Union «zéro pollution» pour 2030.

⁴⁷ COM(2021) 811 final.

⁴⁸ Y compris la création de liaisons de transport de meilleure qualité et plus abordables entre les villes et leur environnement non urbain.

marche) et les moyens et services de transport partagé. L'accent est mis sur la planification intégrée, la connectivité multimodale sans discontinuité, l'amélioration de la sécurité routière, le renforcement de la logistique urbaine durable et la réduction de la congestion, et de ce fait, de la pollution et des émissions urbaines, dans l'objectif de créer des villes intelligentes et neutres pour le climat. Cette politique de l'Union contribue également à lutter contre la précarité en matière de transport, y compris dans les zones rurales, à mieux intégrer la logistique urbaine dans la planification de la mobilité urbaine durable et à renforcer le lien entre la mobilité urbaine et le tourisme. Les États membres sont également encouragés à utiliser leurs plans sociaux pour le climat pour mettre en place des mesures de lutte contre la précarité en matière de transport, telles que des investissements dans les transports publics, la mobilité active et la mobilité partagée.

L'intervention de l'Union vise 431 nœuds urbains⁴⁹, considérés comme des éléments essentiels au bon fonctionnement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Les villes concernées sont invitées à élaborer des plans de mobilité urbaine durable pour leurs zones urbaines fonctionnelles, à collecter des données, à installer des infrastructures de recharge et de ravitaillement en carburants de substitution durables, et à mettre en place des plateformes multimodales pour le transport de passagers et des terminaux de fret multimodaux. Les États membres sont tenus d'élaborer des programmes nationaux pour soutenir les zones urbaines dans cet effort. À son tour, la Commission européenne soutient les États membres dans cette tâche en fournissant des orientations et des possibilités de partage des connaissances et de mise en réseau pour relever le défi de la mobilité.

S'appuyant sur le RTE-T, le plan pour un réseau européen de trains à grande vitesse, qui a été lancé récemment, a l'ambition de réduire de moitié la durée de nombreux trajets ferroviaires populaires entre la capitale et les grands nœuds urbains dans toute l'Europe. Le plan vise à mettre en place un réseau de trains à grande vitesse performant et plus rapide d'ici à 2040 et à favoriser le transport intermodal par des connexions urbaines.

En outre, l'intervention de l'Union doit porter sur des questions essentielles telles que l'amélioration des synergies entre la mobilité urbaine, la politique du logement et l'aménagement du territoire, l'exploitation du potentiel de l'innovation et de la numérisation dans le domaine des transports, y compris de l'intelligence artificielle, et la poursuite du renforcement de la sécurité routière en ville⁵⁰. Le cadre politique de l'Union en matière de sécurité routière pour la période 2021-2030, qui recense les principaux domaines prioritaires et s'attaque aux principaux facteurs de risque, accorde une attention particulière aux usagers vulnérables de la route, tels que les piétons, les cyclistes et les motocyclistes, particulièrement en danger dans les zones urbaines.

La politique de cohésion apporte un soutien considérable aux transports, plus de 59 milliards d'euros étant prévus pour les investissements dans ce domaine au cours de la période de programmation 2021-2027⁵¹. En outre, l'examen à mi-parcours de la politique de cohésion qui

⁴⁹ Le règlement (UE) 2023/1804 donne la définition suivante: une zone urbaine où les infrastructures de transport du réseau transeuropéen de transport, tels que les ports, y compris leurs terminaux de voyageurs, les aéroports, les gares ferroviaires, les plateformes logistiques et les terminaux de fret se trouvant à l'intérieur et autour de l'agglomération urbaine, sont connectées avec d'autres parties de ces infrastructures et avec les infrastructures de trafic régional et local.

⁵⁰ Dans le cadre de sa stratégie pour l'application de l'IA, la Commission lancera une initiative «Autonomous Drive Ambition Cities» en vue d'accélérer le déploiement des services opérationnels offerts par les prestataires européens. COM (2025) 723 final.

⁵¹ https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27.

est mené actuellement permet aux États membres de réaffecter des ressources vers les réseaux de recharge.

Le soutien total de la FRR alloué aux transports durables et à la mobilité urbaine s'élève à plus de 26 milliards d'euros⁵². Les investissements soutenus concernent plusieurs domaines tels que les extensions de métro et de tram, les pistes cyclables et les infrastructures. Ces investissements améliorent de manière tangible la compétitivité et l'attractivité des villes, et leur permettent de rester des moteurs de croissance économique et d'innovation.

2.7. Les villes de l'Union et le contexte international

Les villes jouent un rôle important dans la coopération internationale. L'environnement commercial mondial subit un changement radical. La fragmentation économique et géopolitique mondiale s'accélère, notamment avec l'émergence de nouvelles politiques commerciales protectionnistes. Les villes doivent être en mesure de s'adapter à ces changements pour rester compétitives et doivent diversifier leur économie, par exemple en réduisant leur dépendance à l'égard d'un seul secteur d'activité ou d'un seul partenaire commercial.

L'Union accorde également de la valeur à la **coopération internationale** entre les villes sur un plan plus général, en ce que cette coopération constitue un moyen d'améliorer la compréhension mutuelle. Elle reste attachée à une politique urbaine qui s'aligne sur les cadres mondiaux et qui contribue activement à la réalisation des objectifs de développement durable fixés dans le programme des Nations unies à l'horizon 2030 et à l'application du nouveau programme des Nations unies pour les villes. L'Union continuera d'œuvrer en faveur de l'application de la définition de ville qui est approuvée par les Nations unies, à savoir «le degré d'urbanisation». En participant à des instances telles que le Forum urbain mondial et les réunions des ministres du développement urbain du G7, l'Union peut jouer un rôle central dans l'élaboration de la politique urbaine internationale. La coopération internationale apporte des avantages considérables aux villes de l'Union. Des programmes tels qu'URBACT permettent de collaborer avec des villes des pays candidats à l'adhésion à l'Union, dont l'Ukraine, ce qui facilite l'échange de connaissances et le renforcement des capacités en matière de gouvernance urbaine, de planification et de développement mené par les acteurs locaux. En outre, le programme international de coopération urbaine et régionale (IURC)⁵³ et la mission mondiale «Transitions urbaines» (UTM)⁵⁴ mettent en relation les villes de l'Union avec des villes similaires d'Amérique latine, d'Asie, d'Afrique et d'Amérique du Nord, favorisant ainsi la coopération sur des défis communs tels que la mobilité urbaine, la transition énergétique, l'économie circulaire et l'adaptation au changement climatique. Comme le souligne le programme stratégique UE-Inde⁵⁵, l'Union européenne et l'Inde prennent actuellement des mesures importantes pour approfondir leur coopération en matière d'urbanisation durable au moyen des partenariats existants, visant essentiellement les villes. Les villes de l'Union bénéficient d'initiatives internationales telles que le réseau mondial «Villes et communautés amies des aînés», dirigé par l'OMS, qui contribue à améliorer la participation des personnes

⁵² Sur la base de l'annexe VI du règlement (UE) 2021/241 établissant la FRR. Les infrastructures de transport urbain, le matériel roulant des transports publics (tramways, métros et bus, par exemple) et les infrastructures pour vélos.

⁵³ L'IURC est un programme financé par l'Union et mis en place conjointement par le service des instruments de politique étrangère et la direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne, qui soutient les villes et les régions de pays partageant les mêmes valeurs et confrontés à des défis similaires.

⁵⁴ La mission «Transitions urbaines» de Mission Innovation soutient une cohorte de plus de 100 villes de 45 pays dans leur transition vers un avenir «zéro net», résilient et centré sur les personnes.

⁵⁵ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil sur un nouveau programme stratégique UE-Inde. JOIN (2025) 50 final.

âgées à la vie de la communauté et œuvre en faveur d'un vieillissement actif et en bonne santé. Les efforts déployés en faveur de la coopération internationale sont complétés par des initiatives de longue date, qui apportent une dimension interpersonnelle aux relations extérieures de l'Union et soutiennent des actions conjointes entre les administrations locales, telles que la Convention mondiale des maires, dans le cadre de laquelle le rôle moteur de l'Union renforce la diplomatie des villes à l'échelle mondiale et la coopération à plusieurs niveaux.

Compte tenu de l'accélération de l'urbanisation dans le monde, le fait d'encourager la coopération à plusieurs niveaux et transfrontalière, y compris avec les pays candidats, permettra aux villes de servir à la fois de moteurs locaux de transformation et de partenaires mondiaux pour faire progresser le développement durable et inclusif. L'Union et ses États membres apportent un soutien substantiel au développement urbain et aux infrastructures urbaines, à la coopération avec les autorités régionales et locales des pays partenaires en ce qui concerne les mesures de développement durable relevant de la stratégie «Global Gateway» et du Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+), et s'efforcent d'améliorer leur accès au financement international. Les autorités locales sont des acteurs importants de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, ce qui se reflète également dans la stratégie «Global Gateway». Elles sont confrontées à des problèmes quotidiens au niveau local et leur participation est essentielle pour comprendre en détail le contexte dans lequel la stratégie «Global Gateway» est appliquée. En outre, à plus long terme, les villes de l'Union pourraient jouer un plus grand rôle dans la définition des priorités des partenariats, dans des domaines dans lesquels les villes ont généralement des responsabilités importantes et peuvent favoriser la coopération à plusieurs niveaux en matière de gouvernance. Compte tenu des besoins d'investissement dans les infrastructures urbaines et la gestion urbaine innovante, les villes des pays partenaires représentent également des débouchés commerciaux pour les villes européennes et d'autres acteurs de l'Union au sens large.

2.8. Application de la législation de l'Union

Les autorités locales et régionales appliquent et utilisent environ 70 % de la législation de l'Union⁵⁶, ce qui en fait des acteurs indispensables pour atteindre les objectifs stratégiques de l'Union⁵⁷. Pour atteindre les objectifs et cibles de l'Union, il est essentiel de permettre aux villes d'appliquer la législation de l'Union de manière efficace et efficiente. Les villes jouent également un rôle clé dans les systèmes démocratiques, en raison de leur proximité avec les citoyens et de leur responsabilité directe dans la prestation de services essentiels. Les politiques de l'Union sont déjà élaborées en étroite consultation avec les parties prenantes concernées, au moyen de divers mécanismes tels que des consultations publiques, des groupes d'experts et des

⁵⁶ Résolution du Parlement européen du 24 juin 2021 sur l'adéquation, la subsidiarité et la proportionnalité de la réglementation de l'Union — rapport «Mieux légiférer» couvrant les années 2017, 2018 et 2019 [2020/2262(INI)].

⁵⁷ Dans les domaines de l'environnement bâti, de l'énergie, de l'industrie, de la mobilité, de la connectivité numérique, du changement climatique, de l'environnement «zéro pollution», de la perte de biodiversité et de l'économie circulaire, par exemple.

évaluations territoriales. Le Comité européen des régions et son réseau de pôles régionaux⁵⁸ ont également apporté les contributions précieuses des membres locaux et régionaux concernant les entraves à la mise en œuvre. Malgré ces efforts, les villes font encore état de difficultés à appliquer les réglementations de l'Union. Elles indiquent souvent n'avoir pas été suffisamment informées de l'élaboration de la législation concernée, ce qui souligne la nécessité d'une mobilisation plus inclusive et plus efficace aux différents niveaux de gouvernance, afin que les politiques soient à la fois concrètes et adaptées aux besoins locaux⁵⁹.

Au vu de la complexité de la gouvernance urbaine et de la diversité des compétences et des acteurs concernés, le programme urbain pour l'UE a été lancé en 2016 comme processus de coopération intergouvernementale visant à mieux intégrer les villes dans la conception et la mise en œuvre des politiques européennes et nationales. Il a pour objectif d'améliorer la réglementation, le financement et le partage des connaissances pour les villes européennes. Le programme urbain pour l'UE a mis en place 20 partenariats thématiques relatifs à des sujets d'importance pour les villes, qui associent près de 350 partenaires représentant tous les niveaux de gouvernance (dont plus de 100 villes, les États membres, des ONG et des organes de l'Union) et qui ont proposé plus de 150 actions à ce jour. Cette méthode innovante de gouvernance à plusieurs niveaux a été reconnue comme l'une des réalisations les plus importantes du programme urbain pour l'UE⁶⁰. Alors que ce programme est une initiative intergouvernementale réunissant des acteurs de tous les niveaux de gouvernance (local, régional, national et européen), le programme de l'Union pour les villes renforcera la vision de l'Union en matière de développement urbain durable, en mettant l'accent sur l'aide à la mise en œuvre des priorités d'action de l'Union au niveau local. Le programme de l'Union pour les villes renforcera la coordination et les synergies avec le programme urbain pour l'UE; il facilitera ainsi la mise en œuvre de ses actions et s'appuiera sur ses résultats.

3. VILLES ET SOUTIEN DE L'UNION

3.1. Soutien apporté actuellement par l'Union aux villes

Si les politiques urbaines restent une prérogative des États membres, l'Union, par l'intermédiaire de bon nombre de ses instruments stratégiques, apporte aux villes et aux zones urbaines diverses formes d'aide. Les programmes de la politique de cohésion sont la principale source de soutien au développement territorial, bien qu'une aide supplémentaire soit également disponible dans le cadre de plusieurs politiques sectorielles.

La **politique de cohésion** comporte une forte dimension urbaine, et son soutien au développement urbain durable a été renforcé sur la période 2021-2027 par une hausse du montant obligatoire du Fonds européen de développement régional (FEDER) alloué aux villes, qui atteint 8 %, afin de donner à ces dernières les moyens de jouer un rôle actif dans la conception et la mise en place de mesures adaptées à leurs problématiques locales. En conséquence, les villes sont **directement responsables de la conception et de la mise en œuvre des stratégies de développement urbain durable, et reçoivent à cette fin plus de 24 milliards d'euros** au titre des programmes de la politique de cohésion. En outre, les **fonds de la politique de cohésion investissent plus de 100 milliards d'euros**⁶¹ dans les villes au

⁵⁸ Réseau de pôles régionaux du Comité européen des régions.

⁵⁹ Villes – Nouveau programme stratégique – Appel à contributions 2025.

⁶⁰ Étude d'évaluation du programme urbain pour l'UE (2019).

⁶¹ Le montant de plus de 100 milliards d'euros comprend la part supérieure à 24 milliards d'euros utilisée directement par les villes dans le cadre des stratégies de développement urbain durable.

total. Ce soutien permet à la fois aux États membres et aux autorités locales de mettre au point des solutions innovantes qui répondent aux défis environnementaux, sociaux et économiques.

En Finlande, par exemple, la stratégie de développement urbain durable repose sur des accords entre l'État et 19 villes, dont l'ambition commune est de renforcer les écosystèmes d'innovation. Ces contrats à long terme définissent des priorités communes concernant l'allocation de financements publics et privés à des écosystèmes axés sur l'innovation et propres à chaque ville. Ils encouragent des investissements ciblés dans des secteurs tels que les technologies propres, la santé et la numérisation, en établissant un lien entre la compétitivité des villes et le développement durable, et servent de cadre stratégique à la croissance urbaine, en coordonnant les initiatives locales à l'échelle nationale.

En **Italie**, le développement urbain durable est réalisé au moyen de programmes régionaux et du «programme national Metro Plus et villes moyennes du Sud 2021-2027». Portant essentiellement sur le passage au numérique, la durabilité et l'inclusion sociale, ce programme s'appuie sur le succès de son prédécesseur (réalisé entre 2014 et 2020). Dans son modèle de gouvernance, les responsabilités sont déléguées à 14 villes métropolitaines servant d'organismes intermédiaires, qui ont été rejointes par 39 villes méridionales de taille moyenne, bénéficiaires de projets d'innovation sociale.

Au **Portugal**, la mise en œuvre du développement urbain durable contribue à la mise en place de stratégies intégrées pour les zones fonctionnelles, stimulant un développement urbain équilibré grâce à la coopération intercommunale et aux liens entre les zones urbaines et rurales. Ces stratégies sont transsectorielles et combinent différentes formes d'investissement en fonction des besoins spécifiques aux niveaux régional et local, en soutien, par exemple, à l'innovation et à la compétitivité, à la numérisation, à l'efficacité énergétique, aux communautés d'énergie renouvelable, à l'action pour le climat, à la gestion durable des déchets et de l'eau, à la biodiversité, à la mobilité, à la régénération urbaine, à la culture et au tourisme.

L'initiative urbaine européenne (IUE) et URBACT

L'**IUE** et **URBACT** sont deux instruments phares de la politique de cohésion de l'Union pour la période 2021-2027, qui apportent un soutien direct aux villes.

L'IUE dispose d'un budget de 395 millions d'euros (en prix courants) provenant du FEDER pour la période de programmation 2021-2027. Elle joue un rôle essentiel dans l'aide apportée aux villes de toute l'Europe, en allouant des financements en faveur de l'innovation, de l'assistance technique et de l'échange de connaissances, afin de relever les défis urbains. De cette manière, l'IUE aide les villes à traduire efficacement les priorités des politiques de l'Union en actions concrètes, menées au niveau local.

De plus, le programme URBACT dispose d'un budget total de 110 millions d'euros⁶² (en prix courants), dont 79,7 millions proviennent du FEDER, pour la période de programmation 2021-2027. Ce programme soutient les capacités des villes en matière de planification urbaine stratégique et de gouvernance participative, au moyen d'une méthode particulière de «réseaux collaboratifs» fondés sur les différents types de défis urbains. Ces deux instruments contribuent conjointement à la formation d'un ensemble de politiques urbaines plus cohérent et plus collaboratif dans toute l'Europe.

⁶² Le programme URBACT reçoit des fonds du FEDER, de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale et de l'instrument d'aide de préadhésion, qui sont complétés par des contributions nationales.

L'examen à mi-parcours de la politique de cohésion et les villes

En outre, les villes peuvent tirer avantage de l'**examen à mi-parcours de la politique de cohésion de l'Union**. Cet examen met en lumière de nouvelles priorités et offre aux États membres des marges de manœuvre et des incitations considérables, dont les villes et les autres collectivités urbaines peuvent également bénéficier.

À titre d'exemple, il offre la possibilité de combler le déficit d'investissement dans le **logement abordable**, par un accroissement des financements au titre de la politique de cohésion et d'instruments financiers spéciaux combinant des subventions de l'Union aux financements. Les investissements sont également encouragés pour soutenir la **transition énergétique**, ainsi que la **résilience dans le domaine de l'eau**. Les villes peuvent également bénéficier de mesures visant à stimuler la **compétitivité** de l'Europe, à renforcer la **défense** et à soutenir les **régions frontalières orientales**. Les États membres peuvent également recourir au Fonds social européen+ pour appuyer le développement des compétences dans les domaines de la préparation civile, de la défense et de la cybersécurité.

Dans le cadre de l'examen à mi-parcours, il est possible de renforcer l'IUE en autorisant les États membres à transférer des ressources du FEDER vers l'initiative. En outre, un label d'excellence pour l'IUE a été créé dans le cadre de l'examen à mi-parcours, permettant aux projets qui répondent à des critères de qualité élevée mais ne peuvent pas bénéficier des financements disponibles d'accéder à une aide par l'intermédiaire des programmes généraux de la politique de cohésion.

La facilité pour la reprise et la résilience et les villes

La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) a changé la donne en Europe face aux conséquences de la pandémie de COVID-19, car elle a contribué à la reprise et au renforcement de la résilience de l'Europe et de ses villes. Plusieurs analyses⁶³ montrent que la FRR a apporté une aide considérable aux villes et aux zones métropolitaines et urbaines, qui s'est traduite par des avantages tangibles pour leurs résidents et leurs entreprises, notamment en matière de transition écologique et numérique.

Intervention de la BEI

La Banque européenne d'investissement (BEI) joue également un rôle central dans le soutien aux villes de l'Union, sur un plan tant financier que consultatif. Depuis 2021, elle a alloué aux villes plus de 80 milliards d'euros de nouveaux financements pour des investissements stratégiques, notamment dans les transports urbains durables, le logement abordable, la décarbonation du chauffage urbain, l'efficacité énergétique et l'économie circulaire. Les services de conseil de la BEI sont des services de conseil technique et financier sur mesure, soutenus par la Commission européenne. La BEI aide les villes, catalyseurs essentiels des investissements privés, à mettre au point et à utiliser des instruments financiers combinant des financements de l'Union et des financements privés.

Autres exemples d'initiatives de l'Union en faveur des villes

Ces dernières années, la Commission européenne a lancé plus de 50 initiatives et instruments pour aider les autorités locales dans leurs efforts de transformation et faciliter l'application des politiques de l'Union au niveau local. Parmi ces initiatives et instruments figurent plusieurs plateformes en ligne visant à renforcer les capacités, les connaissances et l'accès des villes au financement, ainsi que divers systèmes de récompenses et de reconnaissance dans des domaines tels que la durabilité, l'innovation et l'accessibilité, visant à célébrer et à encourager

⁶³ COM(2025) 637 final, COM (2024) 82 final.

l'excellence dans le développement urbain. La plupart des initiatives fournissent un soutien, des services de conseil et un renforcement des capacités qui permettent aux villes de participer activement aux efforts déployés en Europe pour réaliser des transitions durables.

Un certain nombre d'initiatives de l'Union en cours encouragent et appuient l'élaboration de stratégies sectorielles (des plans, des accords et des contrats, par exemple) et invitent les villes à prendre l'engagement politique de mener la transition vers la durabilité. Les principales initiatives sont les suivantes (consulter le [portail des villes de l'Union — Politique régionale et urbaine — Commission européenne](#) pour connaître l'ensemble des initiatives).

La Convention des maires de l'Union pour le climat et l'énergie est une initiative bien établie et soutenue par les politiques de l'Union relatives au climat et à l'énergie, qui offre à toutes les municipalités de l'Union une plateforme pour atteindre les objectifs de l'Union en matière de climat et d'énergie. Elle fournit un cadre méthodologique fondé sur des données scientifiques pour évaluer les émissions et les points faibles et pour élaborer des plans d'action intégrés en faveur de l'énergie durable et du climat afin d'y remédier. Ce cadre est mis en œuvre selon une approche à plusieurs niveaux. Les autorités nationales et régionales s'appuient sur un format validé pour coordonner l'action pour le climat au niveau local et collecter les données et les informations nécessaires à l'élaboration de leurs propres politiques et à l'allocation des fonds. La Convention des maires de l'Union est au cœur de la Convention mondiale des maires.

L'Union, par l'intermédiaire du programme Horizon Europe, fait progresser deux missions visant à relever les défis climatiques dans les villes: **Villes neutres pour le climat et intelligentes** et **Adaptation au changement climatique**. La première associe 100 villes de l'Union qui œuvrent en faveur de la neutralité climatique d'ici à 2030 au moyen de «contrats ville climat» — des plans globaux élaborés conjointement avec les citoyens et les parties prenantes dans les domaines de l'énergie, du bâtiment, des transports et des déchets, et soutenus par des stratégies d'investissement. Ces villes font également office de pôles d'innovation pour inciter toutes les villes européennes à atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. La seconde mission fournit à plus de 300 collectivités locales et régionales des données climatiques et des modèles scientifiques leur permettant de réaliser des évaluations des risques locales et de mettre au point des solutions innovantes. Cette démarche renforce la résilience, favorise la planification intersectorielle et garantit que les initiatives locales s'alignent sur les stratégies régionales et nationales plus larges. Les deux missions fonctionnent en étroite coopération.

Les capitales européennes de la culture sont une initiative phare de l'Union relevant du programme «Europe créative». Tous les ans, une ou plusieurs villes sont désignées pour célébrer la culture tout au long de l'année, dans l'objectif de mettre en valeur la diversité culturelle de l'Europe, de favoriser un sentiment commun d'appartenance et d'encourager le développement culturel, social et économique à long terme.

Le large éventail d'initiatives de l'Union à l'appui des villes souligne l'importance que l'Union accorde aux questions urbaines. Néanmoins, **en raison de l'abondance des instruments à disposition, il est souvent difficile pour les villes de s'y retrouver**. Certains font double emploi avec d'autres domaines thématiques qui font l'objet d'une grande attention (tels que le climat, l'énergie et l'environnement) et offrent donc des synergies naturelles, tandis que d'autres domaines thématiques restent moins traités (l'égalité d'accès et l'inclusion sociale, par exemple). La fragmentation des initiatives et des instruments de l'Union, associée à différentes procédures de candidature et d'évaluation et à diverses exigences en matière de plans d'action et de rapports, fait peser une charge sur les villes. En parallèle, le soutien au pilotage de solutions innovantes doit être suivi d'efforts visant à faciliter la mise en œuvre à plus grande échelle, la duplication et l'assistance technique connexe. Cette **fragmentation pose particulièrement problème aux petites et moyennes villes**, car celles-ci disposent de

ressources et de capacités administratives moindres pour participer aux initiatives de l'Union et à l'expansion des projets.

3.2. La nécessité de soutenir davantage les villes

Les villes doivent jongler entre de multiples objectifs et obligations en matière de politiques sectorielles, ce qui souligne la nécessité de définir des approches intégrées.

Pour relever ces défis, les villes, en particulier celles de petite et moyenne taille, ont besoin de capacités administratives et d'un accès aux compétences spécialisées et aux connaissances. Des services d'**assistance technique sur mesure** ciblant la conception et l'application de stratégies, la structuration financière des investissements stratégiques, les dialogues sectoriels, les procédures, les méthodes, les réformes, ainsi que la préparation et la mise en œuvre de projets d'investissement concrets et d'actions de passation de marchés peuvent aider les villes.

Les villes et les zones urbaines de l'Union sont soumises à des **contraintes financières** et à des pressions visant à limiter la croissance des dépenses nettes. Parallèlement, elles nécessitent un financement croissant pour mettre en œuvre les priorités stratégiques. Pour relever ces défis, elles indiquent les besoins⁶⁴ suivants: i) l'accessibilité et la simplification des flux de financement de l'Union, ii) l'harmonisation des critères et iii) le passage d'un financement fondé sur les projets à des systèmes de financement intégrés par portefeuille, fruits d'une planification stratégique à long terme. Des modèles de financement innovants, associant les secteurs privé et public, contribuent à mobiliser des investissements supplémentaires et à réduire les risques au minimum. Les villes ont mis en évidence les avantages des instruments et outils de soutien de l'Union qui adoptent **des approches systémiques en matière de stratégies et de financements, tels que les investissements territoriaux intégrés relevant de la politique de cohésion**. Des plans d'investissement urbain multisectoriels favorisent une transformation profonde et structurelle et relient tous les besoins d'investissement au sein d'un plan unificateur.

À l'avenir, les villes seront encouragées à adopter des approches intégrées de type «mission», qui répondent à plusieurs défis à la fois, tels que le logement, les transports, l'énergie, le climat et l'environnement, conformément aux objectifs de décarbonation et à ceux, plus larges, de durabilité environnementale, d'inclusion et de qualité de vie, tout en renforçant la sécurité, la sûreté et la résilience globale. Il convient que cette approche soit inclusive. Une approche intégrée telle que celle adoptée par la Convention des maires pourrait servir de point de départ pour les villes de toutes tailles, en réunissant les parties prenantes urbaines au sein d'un engagement politique unique.

L'expérience des villes a démontré **l'intérêt de combiner les subventions de l'Union avec des financements provenant d'institutions financières** telles que la Banque européenne d'investissement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque de développement du Conseil de l'Europe et les banques nationales de développement, ainsi que d'utiliser des instruments financiers pour mettre en place des fonds de roulement. Cela s'avère particulièrement pertinent dans un contexte où les villes ont des besoins croissants, de nombreuses priorités et des ressources publiques limitées. Pour répondre à leurs besoins d'investissement importants, les villes devraient recourir davantage à des mécanismes de financement innovants et à des partenariats public-privé. Les villes ont besoin de davantage d'aide pour renforcer leurs capacités et compétences en matière d'ingénierie financière et optimiser leur capacité à générer des recettes supplémentaires, notamment par une meilleure

⁶⁴ Comité européen des régions, *The impact of EU climate and energy initiatives on cities' climate transition*, 2023, disponible à la page <https://data.europa.eu/doi/10.2863/428101>.

gestion de leurs actifs. Enfin, la mise en relation des villes avec des investisseurs privés étant un facteur de réussite, les villes ont besoin de services de conseil et d'un accès facilité aux institutions de financement. À cette fin, le concept «Smart Cities Marketplace»⁶⁵ et la plateforme «Climate City Capital Hub»⁶⁶, relevant de la mission «Villes neutres pour le climat et intelligentes», ainsi que l'aide complémentaire fournie par la BEI, comme indiqué précédemment, servent de modèles à développer.

En matière d'aide apportée aux villes, la cohérence des politiques et l'alignement des objectifs, des méthodes et des financements entre les différents niveaux d'administration sont essentiels. Plusieurs initiatives existantes de l'Union appliquent des cadres méthodologiques communs⁶⁷ dans le cadre de leur soutien, sur lesquels pourrait s'appuyer, à l'avenir, l'aide apportée par l'Union aux villes.

Pour soutenir plus efficacement les villes, il est **nécessaire de mettre en place une structure de soutien complète** qui les aide dans la planification stratégique, le renforcement des capacités et des connaissances et la mise en œuvre de politiques visant à relever une multitude de défis. Lors de la mise en place d'une telle structure, il est **nécessaire de consolider les initiatives existantes de l'Union et les outils de soutien par étapes**, tout en favorisant une communication et une coordination plus claires entre les domaines d'action.

4. VISION ET VOIE À SUIVRE

4.1. Une vision: des villes prospères, agréables à vivre et inclusives

Partout en Europe, les villes sont agréables à vivre, prospères et inclusives. Elles offrent des niveaux élevés de connectivité numérique et des perspectives aux citoyens de toutes les générations, compte tenu de l'évolution démographique, et permettent aux entreprises de prospérer, favorisant ainsi la compétitivité, l'innovation et la croissance.

Des emplois de qualité et une offre de logements abordables, durables et d'une qualité décente pour tous, ainsi que l'égalité et la facilité d'accès aux services, sont essentiels pour que les villes prospèrent. Les principes et valeurs du nouveau Bauhaus européen sont intégrés dans la transformation inclusive, durable et qualitative des bâtiments et de l'environnement urbain dans toute l'Europe.

Une offre éducative de qualité et des possibilités de développement des compétences, ainsi qu'une aide à l'attraction des talents et à l'intégration des migrants sont proposées dans les villes de toute l'Europe. L'attractivité des villes, y compris sur le plan du tourisme durable et d'un dynamisme culturel qui préserve le patrimoine culturel, est essentielle à leur prospérité.

La sûreté, la sécurité, l'inclusion et le respect des droits fondamentaux revêtent une importance vitale pour les villes européennes. Des villes intelligentes, durables et abordables, qui fournissent des solutions de mobilité inclusives contribuent à améliorer la qualité de vie de ses habitants. Des interactions complémentaires avec les zones rurales voisines sont encouragées, car elles créent une relation équilibrée entre les espaces urbains et ruraux.

⁶⁵ [Smart Cities Marketplace](#).

⁶⁶ En 2024, la BEI a lancé une enveloppe de prêts de 2 milliards d'euros dans le cadre de la mission «Villes».

⁶⁷ À titre d'exemple, les stratégies de développement urbain durable de la politique de cohésion et les cadres méthodologiques élaborés par la Convention des maires et les missions sur les villes et l'adaptation, les plans de mobilité urbaine durable, ainsi que l'accord des villes vertes.

L'efficacité énergétique, les énergies renouvelables produites localement, le renforcement des écosystèmes naturels et les progrès vers la neutralité climatique favorisent un environnement de vie sain et renforcent la résilience face aux effets du changement climatique, protégeant ainsi les économies des villes et le bien-être des personnes.

Il est essentiel d'encourager l'engagement civique et la participation démocratique dans les villes, où les citoyens sont souvent le plus en contact avec les autorités⁶⁸. L'élaboration des politiques repose sur des données pertinentes actualisées et produit des résultats consultés et acceptés publiquement, qui sont adaptés aux besoins locaux. Les décisions sont alignées sur les objectifs et les initiatives plus larges de l'Union, tels que la boussole pour la compétitivité et la nouvelle charte de Leipzig, ainsi que sur les cadres internationaux, tels que le programme des Nations unies à l'horizon 2030 et le nouveau programme des Nations unies pour les villes.

Le programme de l'Union pour les villes joue un rôle crucial, en ce qu'il facilite cette vision, apporte un soutien aux villes et leur donne les moyens de mettre en place des solutions locales intégrées, pour qu'elles continuent d'être des espaces prospères, dynamiques et agréables à vivre pour tous.

4.2. La voie à suivre

4.2.1. Un dialogue continu — les villes sont des partenaires essentiels dans l'élaboration des politiques de l'Union

Une coopération étroite entre les différents niveaux de gouvernance et les différents secteurs stratégiques est essentielle pour mieux concrétiser les priorités de l'Union au niveau local et intégrer les questions urbaines dans la conception et la mise en œuvre des politiques et réglementations de l'Union. À cette fin, la Commission européenne s'appuiera sur les bonnes pratiques existantes et utilisera les instruments et méthodes décrits dans sa communication sur la simplification⁶⁹, qui vise à rationaliser la législation de l'Union, à réduire la charge administrative et à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques. La Commission gardera un contact étroit avec les villes dans le cadre d'un dialogue permanent et d'initiatives spéciales.

- *Un dialogue politique à haut niveau*

À partir de 2026 et sur la base du dialogue sur la mise en œuvre avec les villes, organisé par le vice-président exécutif chargé de la cohésion et des réformes en juin 2025, la Commission mettra en place des dialogues réguliers avec les villes. **Un dialogue politique annuel de haut niveau** sera organisé avec la Commission, afin de donner aux dirigeants locaux ayant une expérience pratique (et, le cas échéant, à d'autres institutions financières publiques et privées, ainsi qu'à des représentants du monde des entreprises) la possibilité d'orienter les discussions stratégiques. Ce contact direct fera office de porte-voix et permettra de recenser les goulets d'étranglement et les difficultés dans des domaines d'action précis, de mettre au jour les possibilités de simplification et d'harmonisation et de fournir des informations sur les ajustements nécessaires aux politiques de l'Union, ainsi que des recommandations en vue d'un soutien ciblé.

⁶⁸ Le bouclier européen de la démocratie présenté par la Commission encourage la mobilisation des citoyens et la participation démocratique à tous les niveaux.

⁶⁹ COM(2025) 47 final.

- *Un dialogue au niveau technique*

En complément des discussions au niveau politique, des **consultations techniques ciblées** avec les acteurs de la vie urbaine seront également organisées régulièrement, avec la participation des services compétents de la Commission, afin de déterminer les bonnes pratiques et les éventuelles possibilités de réduction des charges administratives dans les domaines d'action thématiques. Les efforts de simplification seront au cœur de ce processus. Les consultations ciblées sont l'occasion d'examiner la manière d'améliorer les outils d'évaluation territoriale à tous les niveaux et de dialoguer avec les villes et les autres zones urbaines lors de l'élaboration et de l'application de la législation nationale et de celle de l'Union.

- *Un dialogue régulier avec le Comité européen des régions et le Parlement européen*

Ces réunions seront complétées et alimentées par des discussions dans d'autres formats techniques, un **dialogue régulier avec le Comité européen des régions et le Parlement européen**, les contributions recueillies par le réseau des conseillers locaux de l'Union, les résultats des consultations publiques, les évaluations territoriales et les activités de capitalisation des connaissances, ainsi que par les contributions des organisations concernées et des structures intergouvernementales de coopération, y compris le programme urbain pour les partenariats de l'Union. Les travaux réalisés dans le cadre du programme urbain pour l'UE apporteront des contributions importantes aux deux types de dialogues, en particulier les mesures visant à améliorer la législation et les procédés de mise en œuvre.

- *Le forum des villes*

En outre, le **forum des villes**, qui accueille des ateliers et des discussions stratégiques et permet le partage de solutions, de connaissances et de perspectives au profit des parties prenantes des questions urbaines et des décideurs politiques, continuera de se tenir régulièrement.

- *Le rapport sur la situation des villes européennes*

En outre, la Commission rédigera, à intervalles réguliers, un **rapport sur la situation des villes européennes**. Ce dernier appuiera l'élaboration de politiques urbaines européennes davantage fondées sur des données probantes. Le prochain rapport sera publié en 2026.

Les procédures de gouvernance inclusive, tels que les dialogues continus susmentionnés entre la Commission et les villes, devraient être appliquées non seulement au niveau de l'Union, mais aussi dans les États membres, au moyen d'un dialogue structuré bien établi avec les villes dans tous les domaines clés de la législation nationale et de celle de l'Union, au cours des phases de préparation et de mise en œuvre. Ce dialogue et ce partenariat structurés à plusieurs niveaux sont également nécessaires pour la planification des investissements et constituent un élément essentiel de l'élaboration et de l'application des plans de partenariat nationaux et régionaux au cours de la période de programmation 2028-2034⁷⁰.

4.2.2. Simplification et renforcement des capacités

La consolidation et la simplification de l'accès des villes aux instruments de soutien de l'Union constituent un processus continu et se poursuivront jusqu'au prochain cadre financier pluriannuel. Les efforts de simplification et de rationalisation se poursuivront pour consolider

⁷⁰ Considérants 22 et 24 du règlement du parlement européen et du conseil établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028–2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509.

l'offre de soutien et harmoniser les prix et récompenses décernés, ainsi que les conditions d'admissibilité et de production de rapports.

- ***Le portail internet des villes de l'Union***

Dans un premier temps, la Commission a lancé aujourd'hui un **portail internet des villes de l'Union**. Ce portail simplifiera l'accès des villes à toutes les aides de l'Union qui sont actuellement à leur disposition. Il servira d'outil et d'espace de communication permettant aux parties prenantes de trouver des informations et d'interagir au sujet des activités, des événements, des actualités, de l'évolution des politiques et des perspectives en rapport avec le développement urbain. Le portail présentera une vue d'ensemble et des informations sur les différentes initiatives de l'Union en faveur des villes (en fonction des domaines thématiques, du cycle de préparation et de mise en œuvre, etc.) et redirigera les utilisateurs vers la page concernée pour de plus amples informations.

Par la suite, dans le prochain cadre financier pluriannuel, le portail internet des villes deviendra un élément essentiel de la plateforme «Villes» et restera consacré à la communication et à la sensibilisation. Le portail évoluera pour servir l'objectif de la plateforme «Villes», qui consiste à consolider et à faciliter l'accès aux informations sur les aides apportées aux villes dans le nouvel environnement simplifié, y compris, le cas échéant, par l'utilisation de l'intelligence artificielle.

- ***L'initiative urbaine européenne***

Un «**service d'assistance pour les villes**» sera mis en place dans le cadre de l'initiative urbaine européenne (IUE). Outre l'outil de recherche mis à disposition sur le portail internet des villes, le service d'assistance aidera les villes à trouver les instruments de soutien parmi les nombreuses initiatives de l'Union et les possibilités de financement qui s'y rattachent.

Le 4^e appel pour des actions innovantes de l'IUE sera lancé au début de l'année 2026. Il portera essentiellement sur le soutien aux projets pilotes à petite échelle visant à tester des solutions innovantes aux problèmes urbains. Si l'appel sera ouvert à toutes les villes, il ciblera en particulier celles de petite et moyenne taille, dont les capacités d'innovation sont limitées. Il suivra une approche ascendante, qui permettra aux collectivités urbaines de soumettre des propositions portant sur n'importe quel domaine thématique aligné sur les thèmes urbains du programme de l'Union pour les villes.

- ***Une plateforme des villes de l'Union***

Au titre du prochain cadre financier pluriannuel, la Commission propose de créer une «**plateforme des villes de l'Union**» **commune** (voir graphique n° 3), qui rassemblerait différentes formes de soutien, telles que des instruments de financement, une assistance technique, des ressources en matière de connaissances et des outils numériques, afin de simplifier l'accès aux ressources de l'Union, dont celles provenant de la facilité de l'Union.

Cette plateforme permettra aux villes de toutes tailles de collaborer entre elles et avec les instances de l'Union. En particulier, elle sera conçue pour offrir un soutien tout au long du cycle de vie, de l'analyse des besoins à l'aide des données et outils les plus récents à une assistance technique en matière de planification stratégique et de développement de projets, en passant par le renforcement des capacités par la coopération et l'apprentissage entre pairs. Cette plateforme globale, exclusivement consacrée aux villes, complètera les outils proposés dans le prochain cadre financier pluriannuel, en vue de faciliter l'accès des

bénéficiaires aux fonds de l'Union. À cet égard, le portail unique⁷¹ deviendra le point d'accès unique aux informations consolidées sur les possibilités de financement à disposition des promoteurs de projets.

En s'appuyant sur l'expérience précieuse acquise par les villes et sur les cadres mis en place dans bon nombre d'entre elles, la plateforme soutiendra les villes et facilitera leur accès à un financement flexible, sur la base de plans de développement urbain intégrés, tels que les stratégies de développement urbain durable de la politique de cohésion, les «contrats ville climat» relevant de la mission de l'Union pour des villes neutres pour le climat et intelligentes, les plans d'action en faveur de l'énergie durable et du climat, les plans de mobilité urbaine durable, les cadres environnementaux⁷² et les plans d'adaptation.

Les villes pourront bénéficier d'une aide dans des domaines d'action particuliers, mais aussi pour remédier aux difficultés rencontrées sur le plan opérationnel. La plateforme se composera d'initiatives continues, ainsi que de nouvelles possibilités de soutien visant à combler les lacunes recensées. Elle a notamment pour objectif de faciliter l'accès des villes de petite et moyenne taille et gardera de la souplesse pour relever les nouveaux défis émergents.

La plateforme regroupera et organisera les différents types de soutien fournis par la Commission européenne aux villes. Elle constitue une structure d'intervention et de coopération avec les villes. La plateforme, qui sera composée de plusieurs initiatives et flux de soutien intégrés de manière globale, simplifiée et accessible aux bénéficiaires, apportera une véritable simplification et une réelle valeur ajoutée européenne, tout en facilitant la coopération entre les différents niveaux de gouvernance, en vue de parvenir à un développement urbain durable et intégré.



Graphique n° 3. Présentation visuelle de la plateforme des villes de l'Union.

⁷¹ COM(2025) 545 final.

⁷² À titre d'exemple, l'accord des villes vertes est un mouvement politique par lequel les maires s'engagent à atteindre, d'ici à 2030, des objectifs environnementaux ambitieux dans des domaines tels que la qualité de l'air et de l'eau, la nature et la biodiversité, la gestion des déchets et la réduction du bruit. Il vise à améliorer la qualité de vie urbaine, à soutenir le pacte vert pour l'Europe et à accélérer l'application de la législation environnementale au niveau local.

La plateforme permettra d'orienter les villes vers le type de soutien le plus adapté à leurs besoins et présentera les possibilités dont elles peuvent bénéficier. L'offre de soutien variera selon le domaine d'action et le type d'aide.

a) Renforcement des capacités et des connaissances, planification stratégique et création de réseaux

- Soutien aux cadres méthodologiques et aux outils de planification stratégique, y compris les approches intégrées de type «mission», et aide à la simplification en matière de suivi et de rapports;
- soutien au renforcement des capacités administratives et pour les difficultés d'ordre opérationnel liées à l'application des stratégies et des politiques;
- possibilités d'apprentissage entre pairs et de coopération, et facilitation du transfert de connaissances;
- soutien en matière de marchés publics: la plateforme peut, par exemple, faciliter la coopération entre les villes grâce à des systèmes communs de passation de marchés, avec l'appui de la Commission européenne;
- soutien en faveur du dialogue entre les industries et les villes;
- informations sur les initiatives nationales, bilatérales et multilatérales pertinentes qui aident les villes à recenser les synergies et à s'inspirer d'autres modèles et pratiques, en recourant aux outils de l'Union et au soutien des autres niveaux de gouvernance.

b) Soutien à des projets innovants

- Une aide au développement et à la mise en place de projets innovants sera apportée aux villes, à l'instar de l'initiative urbaine européenne pour la période 2021-2027. L'IUE fournit des ressources financières directes aux villes pour les projets innovants qui répondent aux défis urbains présentant un intérêt pour l'Union, et l'initiative a généré de nombreuses solutions évolutives et innovantes dans les villes européennes.

c) Appui consultatif en matière de financement et de finances

La plateforme comprendra un volet de financement et de conseil, qui sera consacré à la mise à disposition d'informations structurées, de services de conseil et d'une assistance technique afin de faciliter l'accès des villes aux financements. Ce volet aidera les villes à obtenir et à combiner différentes sources de financement, avec le soutien d'experts et de techniciens, notamment les financements de l'Union provenant des plans de partenariat nationaux et régionaux ou des autres instruments de l'Union, et les sources de financement telles que la Banque européenne d'investissement et le secteur privé.

La Commission entend soutenir cette transition par la mise à disposition de cadres cohérents, d'outils partagés et de partenariats à long terme au service des villes. Il s'agira notamment de mettre en place un système de soutien continu pour les villes, allant de la phase de planification à l'accès au financement pour le déploiement de solutions. En aidant les villes à construire des portefeuilles d'investissement qui se voient attribuer un label de qualité, la plateforme facilitera leur accès aux financements de l'Union.

d) Référentiel de données et d'outils

Une fonction importante de la plateforme «Villes» consistera à consolider les données disponibles et à les rendre accessibles aux villes et aux zones urbaines, et la base de connaissances ainsi constituée viendra étayer l'élaboration des politiques urbaines, parallèlement au rapport régulier sur la situation des villes européennes qui doit être élaboré

par la Commission. Afin de garantir l'interopérabilité des données et, partant, leur disponibilité et facilité d'utilisation à grande échelle, les normes et spécifications existantes seront utilisées⁷³. La plateforme facilitera l'établissement des rapports et la mise à disposition des données. En outre, la Commission examinera la manière d'améliorer la synchronisation et l'harmonisation des obligations en matière de rapports. À partir des systèmes de suivi existants, la plateforme définira également des indicateurs communs pour évaluer l'incidence des politiques urbaines sur différents domaines thématiques.

e) Soutien à un dialogue permanent

La plateforme «Villes» œuvrera en faveur d'un dialogue permanent à haut niveau, sur le plan politique comme technique (voir point 4.2.1.). Grâce à la plateforme, des mécanismes de participation seront mis en place pour permettre aux villes de contribuer à l'élaboration des initiatives stratégiques. Cette participation se traduira par interactions avec des structures intergouvernementales, telles que le programme urbain pour l'Union, d'autres réseaux de villes européennes et internationales, y compris des réseaux thématiques, ainsi que des organisations intermédiaires nationales et régionales.

4.2.3. Fonds de l'Union dans le cadre financier pluriannuel proposé pour la période 2028-2034

Le 16 juillet 2025, la Commission européenne a présenté sa proposition ayant trait au cadre financier pluriannuel pour la période 2028-2034. Cette proposition met en avant un budget à long terme ambitieux, plus simple, plus souple et plus stratégique.

Les plans de partenariat nationaux et régionaux combineront les fonds de l'Union utilisés par les États membres et les régions de manière à établir une procédure de planification cohérente et adaptée, pleinement alignée sur les priorités communes de l'Union, notamment la réduction des disparités économiques, sociales et territoriales. Ils offriront une plus grande souplesse afin de s'adapter aux besoins régionaux et locaux, en tenant compte, par exemple, des différents types de territoires, tels que les zones rurales et les zones urbaines, et simplifieront les règles pour les États membres et les régions.

Les principes de **partenariat** et de **gouvernance à plusieurs niveaux** guideront l'élaboration des plans, comme c'est le cas aujourd'hui pour la politique de cohésion. En particulier, chaque État membre devra **élaborer et appliquer son plan en partenariat avec les autorités régionales et locales**, conformément à ses structures constitutionnelles et à ses traditions.

En ce qui concerne les défis auxquels sont confrontés les zones urbaines, les États membres devraient prévoir, dans les plans de partenariat nationaux et régionaux, que les villes et les autres collectivités urbaines aient la possibilité de mettre au point des programmes de réformes et d'investissements adaptés à leurs besoins particuliers.

La programmation de méthodes de financement intégrées aux niveaux local et régional, constamment alignées sur le cadre d'action de l'Union, pourrait également inclure les **réformes nécessaires au niveau infranational**, contribuant ainsi à optimiser les retombées des fonds et à lever les obstacles réglementaires ou d'une autre nature.

En outre, dans le cadre du développement territorial, les plans des États membres devront appuyer efficacement les initiatives de coopération territoriale et locale, y compris les **stratégies intégrées de développement urbain**.

Dans la période de programmation en cours (2021-2027), la politique de cohésion apporte déjà une aide considérable aux stratégies de développement urbain. Pour relever les nombreux défis

⁷³ Centre de soutien SEMIC | Portail «Europe interopérable».

interdépendants auxquels elles sont confrontées aujourd'hui, les villes doivent renforcer leur capacité d'action au moyen d'outils opérationnels, de mesures réglementaires et de financements. **Les États membres et les régions de l'Union sont donc encouragés à revoir à la hausse leurs objectifs d'allocation de ressources aux stratégies en matière d'urbanisme, y compris au moyen de leurs plans de partenariat nationaux et régionaux, tout en tenant compte des spécificités des villes.**

En outre, **la facilité de l'Union**, qui sera étroitement liée aux plans de partenariat nationaux et régionaux⁷⁴, aidera les collectivités urbaines à mettre au point des projets innovants, à renforcer leurs capacités et à créer un environnement propice au partage du savoir-faire en matière de développement urbain durable.

Les villes pourraient potentiellement tirer avantage du **Fonds européen pour la compétitivité**, au titre du volet «transition propre et décarbonation de l'industrie», par exemple. Ce volet vise à soutenir les activités liées au déploiement des énergies propres, aux solutions de décarbonation et à la transition du système énergétique. Il permet également de financer des projets axés sur la mobilité et le tourisme durable dans les villes. En outre, le volet «résilience et sécurité, industrie de la défense et espace» peut être utile aux villes pour renforcer leur préparation, protéger leurs infrastructures critiques, renforcer leur défense et leur sécurité et utiliser efficacement les technologies spatiales à des fins de surveillance, de connectivité et d'intervention en situation d'urgence.

Les villes européennes, qui jouent un rôle essentiel dans le renforcement de la compétitivité régionale, peuvent aider les gouvernements nationaux et les institutions de l'Union à définir et à hiérarchiser les stratégies en matière de compétitivité, et peuvent contribuer à la réalisation des objectifs généraux de la **boussole pour la compétitivité**, en veillant à ce que ces stratégies soient adaptées aux contextes locaux et alignées sur les objectifs plus larges de l'Union.

En outre, pour répondre aux défis auxquels elles sont confrontées, les villes et les autres collectivités urbaines pourraient avoir accès à d'autres programmes de l'Union, tels que **le programme Horizon Europe**, qui s'est révélé bien adapté aux activités d'innovation et de recherche.

La Commission invite les États membres à encourager l'intégration systématique des valeurs et des principes du **nouveau Bauhaus européen** dans les initiatives et programmes de développement européens, nationaux, régionaux et locaux plus larges liés à la réhabilitation des bâtiments et des quartiers, y compris à l'offre de logements abordables, afin de renforcer les investissements inclusifs et portés par les acteurs locaux.

Le programme **«Europe dans le monde»** pourrait renforcer la coopération internationale quant aux priorités stratégiques de l'Union en matière de développement urbain, en particulier avec les pays candidats à l'adhésion à l'Union, en permettant le transfert de connaissances et le renforcement des capacités en matière de gouvernance urbaine, de planification et de développement mené par les acteurs locaux.

5. CONCLUSION

Les villes jouent un rôle essentiel dans l'avenir de l'Union européenne. Elles concentrent les défis les plus pressants pour l'Europe et des incubateurs de solutions de pointe peuvent y être

⁷⁴ Annexe XV à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 et le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 – SWD(2025) 565 final.

établis et élargis à l'ensemble des territoires européens. Les villes sont confrontées à divers enjeux en même temps, qui nécessitent des solutions intégrées. Moteurs d'une croissance durable, les villes de toutes tailles stimulent non seulement le progrès à l'intérieur de leur périmètre, mais aussi dans les zones environnantes, dont les zones rurales. En outre, la plupart des politiques et des actes législatifs de l'Union sont mis en œuvre dans les villes. La réussite d'une Europe plus compétitive, plus accessible, plus inclusive, plus résiliente et plus cohésive, qui gère les transitions écologique et numérique avec équité et ambition, est directement liée à celle des villes.

Avec ce programme de l'Union pour les villes, la Commission expose sa vision et son plan d'action pour que les villes florissantes puissent relever les défis d'aujourd'hui et de demain.

Étant donné que les villes contribuent à la réalisation des priorités de l'Union à l'échelle locale, la Commission est déterminée à renforcer son engagement auprès des villes, à tirer les enseignements de leur expérience et à faire en sorte que les politiques et la législation de l'Union aient une incidence cohérente et positive sur le terrain. À cet effet, la Commission s'engage à veiller à ce que les villes soient véritablement associées à l'élaboration et à l'application des politiques de l'Union, conformément aux principes de partenariat et de gouvernance à plusieurs niveaux énoncés dans la politique de cohésion, qui restent des éléments centraux de la proposition de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel.

En outre, étant donné que les villes sont en mesure de faciliter le déploiement de solutions innovantes dans l'ensemble des États membres de l'Union, il est essentiel de leur allouer les fonds nécessaires, de renforcer leurs capacités et leurs connaissances, et de mettre en place une communauté d'échange afin d'accélérer l'application des politiques et d'en tirer plus rapidement des enseignements. La Commission s'emploie à simplifier et à rationaliser les aides mises à la disposition des villes et autres zones urbaines. L'assistance technique apportée par la Commission par l'intermédiaire du portail internet des villes lancé aujourd'hui, et de la plateforme «Villes» à venir, contribuera à répondre aux besoins des villes et les aidera à saisir les opportunités qui s'offrent à elles, grâce à des solutions sur mesure qui tiennent compte de leur situation unique, de leurs défis et de leurs zones fonctionnelles spécifiques, en favorisant la coopération et l'échange de connaissances.

Les États membres sont encouragés à utiliser pleinement les fonds de la politique de cohésion, ainsi que d'autres instruments, tant pour la période actuelle que pour la période postérieure à 2027, afin de soutenir le développement urbain. La Commission invite toutes les parties prenantes à participer à ce nouveau «partenariat UE-villes» et veillera à ce que le programme de l'Union pour les villes soit appliqué de manière intégrée et inclusive.

ANNEXE 1: MESURES PHARES DU PROGRAMME DE L'UNION POUR LES VILLES

La liste ci-dessous présente les mesures que la Commission prendra pour appliquer le programme de l'Union pour les villes.

Nu mé ro	Mesure	Calendrier
DIALOGUE PERMANENT		
1.	Un dialogue politique de haut niveau avec les autorités locales	À partir de 2026
2.	Des consultations techniques ciblées avec les praticiens urbains	À partir de 2026
3.	Un dialogue régulier avec le Comité européen des régions et le Parlement européen	À partir de 2026
4.	Le Forum des villes (bisannuel)	Le prochain a lieu en 2027
5.	Le rapport sur la situation des villes européennes	À partir de 2026
SIMPLIFICATION ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS		
6.	Le portail internet des villes de l'Union	T4 2025
7.	L'initiative urbaine européenne — 4^e appel pour des actions innovantes et service d'assistance pour les villes	T1 2026 et T3 2026
8.	Une plateforme des villes de l'Union	2028
INVESTISSEMENTS		
9.	Soutien au titre du cadre financier pluriannuel actuel	En cours jusqu'en 2027
10.	Soutien au titre du cadre financier pluriannuel suivant	2028-2034